Road Map for Tax Reform

Road Map for Tax Reform

The Taxation of Savings and Investment

A statement by the
Economic Council of Canada
1987

©Minister of Supply and Services Canada 1987

Available in Canada through

Associated Bookstores
and other booksellers

or by mail from

Canadian Government Publishing Centre
Supply and Services Canada
Ottawa, Canada K1A 0S9

Catalogue No. EC22-136/1987E
ISBN 0-660-12303-7

Canada: $4.95
Other Countries: $5.95

Price subject to change without notice

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the prior written permission of the Publishing Services, Canadian Government Publishing Centre, Ottawa, Canada K1A 0S9.

Ce rapport est également disponible en français sous le titre : *Hors du labyrinthe fiscal.*

Contents

Members of the Economic Council of Canada	vii
Foreword	xi
The Council's Approach	1
History of Tax Reform	2
Trends in Other Countries	3
The Changing Tax Mix	4
What Are the Problems?	4
Criteria for a Sound Tax Regime	4
Shortcomings of the Present System	7
Summary	13
What Kind of Tax Reform?	14
Possible Directions	14
And So . . .	18
Recommendations for Policy Change	18
Personal Income Tax	18
Corporate Income Tax	20
Sales Taxes	24
Resource Taxes	25
Property Tax	26
Conclusions	26
Scope of Our Enquiry	26
A Proper Balance	27
The Proposed Tax Mix	27
The Gains to Be Made	29
Comparisons with U.S. Tax Reform	29
And Globally?	30
Dissenting Comments	31
Appendix A	39
Appendix B	41
Appendix C	47
Appendix D	51
Notes	53
Research Team	55

List of Tables

1 Sources of Government Revenue, by Level of Government, Canada, 1985 6
2 Federal- and Provincial-Sales-Tax Bases, Canada, 1980 13
3 Effect of Shifting to a Personal Lifetime-Income Tax in Canada, by Income Group 16
4 Actual and Proposed Statutory Corporate-Income-Tax Rates for Canada (Federal and Provincial Combined) 22

List of Charts

1 Sources of Government Revenue (All Levels) as a Proportion of Total, Canada, Selected Years 5
2 Average Corporate Tax Rates for Selected Industries, Canada, 1983 10
3 Marginal Effective Total Tax Rates on Corporate Investment Income, Canada, 1985 11
4 Marginal Effective Corporate Tax Rates on Corporate Investment Income, Canada, 1985 12

This Statement reflects the views of the Members of the Economic Council of Canada; however, dissenting comments by Dian Cohen, Diane Bellemare, Kalmen Kaplansky, Chaviva Hosek, and Raymond Koskie appear at the end of the document.

Members of the Economic Council of Canada

JUDITH MAXWELL, Chairman
PETER M. CORNELL, Director

MILLER H. AYRE
President and Chief Executive Officer
Ayre's Limited
St. John's, Newfoundland

PHILIP C. BARTER
Partner
Price Waterhouse and Co.
Vancouver

DIANE BELLEMARE
Professor
Department of Economics
Université du Québec à Montréal
Montreal

JALYNN H. BENNETT
Corporate Development Vice President
The Manufacturers Life Insurance Company
Toronto

MARTIN I. CHERNIN
Secretary-Treasurer
Pearl Realty Company Limited
Sydney, N.S.

DIAN COHEN
President
Cohen Couture Associates
Montreal

MARGARET CORNISH-KEHOE
Manager
International Corporate and Government
Banking - Restructuring
The Bank of Nova Scotia
Toronto

PIERRE FORTIN
Professor
Department of Economics
Université Laval
Ste-Foy, Quebec

YVES GUÉRARD
President
Groupe Sobeco Inc.
Montreal

CHAVIVA HOSEK
Partner
Gordon Capital Corporation
Past President
National Action Committee on
the Status of Women
Toronto

KALMEN KAPLANSKY
Former Director
Canadian Branch Office
International Labour Organization
Ottawa

GEORGE A. KEY
Businessman
Summerside, P.E.I.

RAYMOND KOSKIE
Koskie & Minsky
Barristers and Solicitors
Toronto

MICHEL LATRAVERSE
President
Willco Industries Corporation
Montreal

RAYMOND J. NELSON
President
Nelson Lumber Co. Ltd.
Lloydminster, Alberta

CONSTANTINE E. PASSARIS
Professor
Department of Economics
University of New Brunswick
Fredericton

ALASTAIR H. ROSS
President
Allaro Resources Ltd.
Calgary

PATRICK SHIMBASHI
Farmer
Taber, Alberta

SUSAN A. THOMPSON
President and General Manager
The Birt Saddlery Co. (1980) Ltd.
Winnipeg

Foreword

The Council's research project on taxation is the most ambitious study of the tax system undertaken outside the federal Department of Finance since that of the Carter Royal Commission in the 1960s. In the course of our work, we have drawn on some of the best minds in Canada – leaders in academic research, our own staff, and tax practitioners. Yet taxation is such a massive subject that the Council was compelled to choose between digging deep on a focused set of issues or using the same resources to address a wider range of topics. The Council chose, in 1983, to focus on the taxation of income derived from savings and investment. We have therefore extended the boundaries of our knowledge of the way in which the tax system interacts with decisions to save and invest. The list of discussion papers and research studies in Appendix A bears witness to the depth of the work we have completed. An integrative research report will be published in the spring of 1987. This Statement summarizes the policy advice that Council members have distilled from that large body of research.

In completing this focused research program, the Council did not address two major questions that are of great interest to some Canadians but which would have required more resources and more time than we had at our disposal. The first of these questions concerns the redistribution of tax burdens across income classes. This gap has caused considerable discomfort to some of the current members of Council. But I wish to emphasize here that, because the redistribution issue was not part of the study, the Council does not propose to alter the present distribution of tax burdens. We simply designed a package that would keep the incidence of taxation as close as possible to what it is now. In short, we leave the redistribution issue to another time and another forum.

The second question that was not addressed in this study is how to eliminate the federal fiscal deficit. That, too, raises a new set of issues. The Council therefore proposes changes that would generate the same amount of total revenue as the existing system.

Setting aside the redistribution and the deficit-reduction issues is a legitimate approach to research in the sense that it enables us to concentrate our attention on the fundamental question of tax structure. How does the tax system affect the efficiency of the Canadian economy and our standard of living? In particular, what is the impact on saving and investment decisions of the total tax system, when all types of taxes (corporate, personal, sales, property, and resource taxes) are taken together? What changes in tax structure are desirable and feasible to increase output and improve our standard of living over time?

In the course of our research, we documented the capricious variations in total tax burdens for various types of investment; we identified the different patterns of saving over the life cycle of an individual, and we found that incomes fluctuate up and down to a surprising degree over a lifetime. We also traced the variation in the responses of individuals to tax rates at different times in their lives. These fresh insights explain why the Council's road map puts forward two main themes for tax reform. On the corporate side, we opt for a broader definition of taxable income, with lower tax rates, but still generating the same amount of revenue. We want to increase the role of business

judgment – and decrease the role of the tax system – in selecting investments, which are so important to our future. On the personal side, we also opt for base broadening, but at the same time we propose a longer time horizon for taxation, so that individuals will have more scope for averaging their tax burdens over their lifetime.

The federal government has launched an extensive review of taxation in Canada with a view to introducing major legislative changes in the next year or so. This document is intended to contribute to that review and to the public discussion that will follow. It is our hope that the research results published in the background documents, plus the recommendations in this Statement, will help Canadians to focus on the question of tax structure. The first challenge, in our view, is to get the design of the foundations right. Once that is done, we will be in a better position to deal effectively with the issues of redistribution and deficit reduction.

The project has benefited from the contributions of many individuals. I would like to pay special thanks to the members of the Economic Council and to the tax practitioners who served on the Advisory Committee, as well as the many outside experts who provided guidance to the research team. The Council benefited greatly from their knowledge and experience, and we thank them for the time they gave us.

Judith Maxwell
Chairman

Road Map for Tax Reform

READER'S NOTE

The reader should note that various conventional symbols similar to those used by Statistics Canada have been used in the tables:

.. figures not available
... figures not appropriate or not applicable
-- amount too small to be expressed
- nil or zero
e estimated figures
x data confidential, to meet the secrecy requirements of the Statistics Act.

Details may not add up to totals because of rounding.

The Council's Approach

There is a broad consensus today that the Canadian tax system needs reform. Governments are concerned because the system fails to generate enough revenue despite the relatively high statutory rates of taxation. Citizens are upset because they perceive the system as being too complex and unfair. Businessmen are critical of the complexity, the high statutory tax rates, the uneven tax treatment of different investment projects, and the constant changes being made to the tax system. Economists in general, and members of the Economic Council of Canada in particular, are convinced that taxes as they are now structured are a barrier to efficiency and to higher standards of living because they needlessly distort decisions by investors, savers, consumers, and producers.

There is also a surprising degree of consensus among governments, political parties, and independent observers on the need to broaden the tax base by eliminating tax preferences so that statutory tax rates can be reduced. The consensus does not go so far as agreement on specific measures, however.

Canada's tax system is already a mixture of annual taxes on personal and corporate income, taxes on expenditures, payroll taxes, and taxes on property. It should be noted that Canada relies more than most other OECD countries on sales taxes and other forms of indirect taxes levied on expenditures. There is also special treatment for certain types of assets (owner-occupied housing, pension funds, and RRSPs, for example) that makes the personal tax system somewhat of a hybrid of income and expenditure tax bases. In this Statement, the Council is putting forward a series of recommendations that would broaden tax bases; lower statutory tax rates; tax real, rather than inflated, income; tax equals equally; and move the focus of the personal income tax towards a lifetime-income basis. They would also improve the fairness of the system through a series of measures and provide for closer integration of corporate and personal income taxes.

Our analysis takes account of all levels of government and the major types of taxes on income, sales, and property. The Statement is founded on a three-year research program focused on the taxation of capital income – that is, income derived from saving or investment; this program has generated important new analytical results in several key areas. Some of the associated research is indicated in Appendix A.

Our results show that the current tax system, by impairing the rate of capital formation and encouraging investments in projects that are attractive only because of favourable tax treatment, is preventing the economy from performing at its potential. The main thrust of our recommendations, therefore, is to reduce those efficiency losses and at the same time create a fairer and simpler tax system.

It is important to underline at the outset that our proposals are not intended to change government revenues: revenue gains from widening the tax base would be used to reduce statutory tax rates. The Council acknowledges that deficit reduction is a vital issue; but it is a distinct problem, and to clarify the issue we have tried to focus on improving the structure of the tax system. We believe that governments are caught in a vicious circle. Their tax bases have become badly eroded. Yet the more they try to boost revenue by raising tax rates on such narrow bases, the more the high tax rates accentuate inefficiencies and inequities, and encourage tax avoidance and evasion. Thus the first step towards a more coherent system is to broaden the tax bases and get statutory rates down.

The proposals are also designed, generally, to be distributionally neutral; that is, if adopted, they would not significantly alter the distribution, or the share, of after-tax income going to low-, medium- and high-income Canadians. The Council endorses the concept of reasonable personal-income-tax progressivity. And most members believe that the tax system should provide a mechanism that would enable individuals – particularly those with incomes that vary widely from year to year or during different parts of their lives – to average their incomes for tax purposes over their lifetime, should they so desire.

In the course of our discussions, questions were raised with respect to the tax treatment of savings, as distinct from income that is spent; the appropriateness of a "lifetime- versus annual-income" concept for tax purposes; the willingness of governments, under the pressure of vested interest groups, to leave the rules of the game alone; and, for particular industries and enterprises, the difficulty of making the transition from a tax system that evolved in the 1970s to one that is suitable for the 1990s and beyond. These were searching questions. Not all could be answered with surety. The question of winners and losers from tax reform, for instance, requires an intimate knowledge, not publicly available, of the incomes, assets, liabilities, and tax circumstances of individual Canadians and individual Canadian firms. It also presupposes knowledge of how taxpayers will respond to the change being proposed and what options they might choose. We could claim no such prescience. And while this by itself is no reason for inaction, it did prompt us, in certain key areas, to recommend gradual changes.

Having said that, it must be acknowledged that, while Council tried very hard, it was not able to reach a

consensus on all the perspectives or specific recommendations put forward in this document. The principal area upon which Council members were unable to reach agreement was the question of *what* it is that tax policy should achieve. The Council originally undertook this project with a view to looking at changes to the tax system that would enhance its fairness, efficiency, and capacity to raise revenues. Some Council members, however, believe that the tax system should be not only the mechanism by which governments raise revenues but also the means to achieve other policy objectives, such as economic and industrial development goals or specific social-policy objectives such as greater transfers to the poor. (Their views are expressed on page 31.) Most Council members believe, however, that past overemphasis on the use of tax-policy initiatives to promote such policy goals have led to the present compromised tax regime.

History of Tax Reform

The history of tax reform in Canada shows that, periodically, it is essential to stand back and assess the whole tax structure. The first major review of the Canadian tax system in its entirety was undertaken by the Rowell-Sirois Commission. The core of its recommendations, which focused on the need for a stronger federal fiscal presence, had substantial influence on the postwar arrangements between the federal and provincial governments that led to a completely revised *Income Tax Act* in 1949.

The 1949 *Income Tax Act* embodied both the personal and the corporate income tax levied by the federal and provincial governments. (Alberta, Ontario, and Quebec have since set up their own corporate income taxes, and Quebec also has its own personal income tax.) The 1949 Act was a clean-up job, aimed at reconciling the massive wartime income tax changes with the postwar realities of federal and provincial fiscal responsibilities. The 1949 reforms focused on income and excluded capital gains. The failure to tax capital gains eventually caused the downfall of the system because it created incentives to avoid taxes through a process called "surplus stripping." Individuals were able to convert ordinary income (wages or dividends, for example) into retained earnings of closely held corporations and then take the income from the corporation as a capital surplus or capital gain.

The federal government tried to block this gap with many complex, and at times arbitrary, amendments to the Act. Eventually, in September 1962, the government appointed a Royal Commission on Taxation (the Carter Commission), which held public hearings in all regions of Canada and submitted its final report in December 1966. The Commission's main conclusion was that an annual personal income tax, broadly defined to include capital gains and other forms of income, offered the best possibility for a fair and reasonable tax system. The family would be the unit of taxation, rather than the individual. The Commission also recommended that the federal government reduce its reliance on corporate and sales taxes. It urged the integration of corporate and personal taxes through a full dividend tax credit, and it would have moved the federal manufacturers' sales tax to the retail level.

In 1969 the government issued a White Paper that generally supported the idea of a comprehensive income-tax base, along with simplified personal-income-tax schedules. It supported full taxation of capital gains, a full credit against taxation of dividends in the personal income tax, and a flat-rate corporate profits tax. The Paper was subsequently the subject of House of Commons and Senate Parliamentary Committee study, culminating in Bill C-259, implemented in January 1972. Among other things, the Bill provided for general income averaging, for only one-half of capital gains to be taxable, and for one's principal residence to be exempt from capital gains; in addition, a partial dividend tax credit was introduced.

In subsequent years the federal government adopted a variety of relatively *ad hoc* tax initiatives. Perhaps most important, it indexed the basic personal exemption and the personal-income-tax-rate brackets in 1974. In 1976 the amounts of contributions to registered pension plans (RPPs) and registered retirement savings plans (RRSPs) were increased.

On the corporate side, various measures were introduced to offset the effects of inflation and to give special treatment to manufacturers and small businesses. The capital-cost-allowance system was also altered a number of times to give special treatment to various forms of investment. The investment tax credit was introduced in 1975 and enhanced a few years later.

Taken in their entirety, the changes introduced in the 1970s echoed the Carter Commission's earlier objective of providing a closer integration of the personal and corporate income taxes and enhancing the role of the personal income tax in the total tax system. But while some of the initial reforms effectively broadened the personal-income-tax base, subsequent deductions and credits tended to compromise the system and move it away from the Carter Commission's original emphasis on fairness and neutrality.

The 1981 federal budget proposed several major changes into the federal tax system, some of which were

subsequently dropped by the government. It sought to include as taxable income various benefits not previously taxed, or inadequately taxed, and it reduced the top marginal personal-income-tax rate to 50 per cent. But, unlike earlier revisions, the overall thrust of the changes was seen to be relatively harsh in its treatment of small business and a significant segment of the tax-paying population, and there was strong public resistance to the proposed budgetary measures.

Then, in May 1985, the federal government launched a debate about reform of the corporate income tax, which proposed changes in capital cost allowances, the investment tax credit, and the inventory allowance that would broaden the tax base and reduce the statutory corporate-tax rate by 7 percentage points. (Some of these measures were then partially implemented in the February 1986 budget, although they have not yet been enacted.) The 1985 and 1986 budgets also made important changes to the personal income tax – providing a lifetime exemption of $500,000 for capital gains, a minimum personal income tax, and higher limits on contributions to registered pension plans and registered retirement savings plans.

More recently, in October 1986, the federal Minister of Finance, the Honourable Michael Wilson, provided guidelines for a major reassessment of the federal tax system – not only with respect to the personal and corporate income taxes, but also the manufacturers' sales tax. Any changes at the federal level will have important repercussions for the provinces as well, because of joint or related collection systems.

Trends in Other Countries

Canada is not alone in its search for a more efficient and equitable tax system. Reform has become a major issue in many OECD member countries because of widespread misgivings about high and variable tax rates and narrow tax bases. Indeed, the OECD has had this to say on the matter:

> Governments are not alone in their growing concern over the shortcomings of current tax systems. Public support for tax systems and collection methods, which in some countries has never been very great, has waned in recent years, both because of the rise in average tax rates and because of the systems' growing complexity, itself related to the narrowing of the tax base.... Both theoretical considerations and the prevailing political mood, therefore, tend to support the principle underlying most of the current or prospective tax reforms as originally proposed: a widening of the tax base and, for the personal and corporate income taxes, a lowering of rates, with greater simplicity and greater horizontal equity in the sense that taxpayers of comparable means would come closer to receiving similar treatment.[1]

In 1986, after two years of intensive debate stemming from presidential initiatives that were hailed as introducing "a second American revolution," the U.S. Congress adopted a series of reforms aimed at broadening the tax base and lowering the top marginal rates. The recent federal reforms have reduced the top marginal personal-income-tax rate from 50 to only 28 per cent, with the vast majority of taxpayers subject to a marginal rate of 15 per cent. The statutory corporate-tax rate has been cut from 46 to 34 per cent, with an even lower rate for small business. To finance these cuts in statutory tax rates without changing federal tax revenues, a host of tax preferences have been eliminated, and capital gains are no longer to receive preferential tax treatment.

The United Kingdom, too, has lowered the top marginal tax rates on high personal income and has recently taken steps to reduce discrimination between different types of investment and different forms of financing. It has also reduced its statutory corporate-tax rate from 52 to 35 per cent. Similar "base-broadening" measures are being introduced or considered in a number of other European countries. In 1986, the government of New Zealand replaced its existing structure of commodity taxes with a value-added tax akin to those which are widespread in Europe, and similar indirect tax reforms have aroused considerable discussion in Australia and in Japan. In short, the search for more-efficient and more broadly based tax systems is international.

Canada cannot remain indifferent to these developments, particularly to the changes that have occurred in the United States. In an open economy such as Canada's, an excessively high tax on personal or corporate income could result in an exodus of capital or labour that is highly mobile. At the same time, Canada cannot, and should not, expect to replicate the U.S. changes. The U.S. tax legislation differs substantially from practices in Canada. Canadian governments have traditionally played a larger role in the economy than U.S. governments, particularly in the areas of health, education, social security, and regional development; thus they have proportionately larger revenue requirements for those purposes. These Canadian revenue needs go beyond those which would be yielded by outright adoption of the new U.S. tax rules and rates taken together. If Canadians are to continue to fund the public expenditure programs they now enjoy, the

Canadian rules or rates, or both, will almost inevitably differ from those in the United States.

The Changing Tax Mix

In the search for tax reform, questions arise with respect to not only particular taxes – i.e., income or sales taxes – but possible changes in the *tax mix*. For example, should the share of corporate income taxes in the revenues of government be increased, as is about to occur in the United States as a result of the recent tax changes? Should the share of sales or value-added taxes in total tax revenues be increased, as has occurred in recent years in the United Kingdom and New Zealand? There is also the closely related question of how taxes are to be implemented – *directly*, by means that allow the circumstances of the individual taxpayer to be taken into account; or *indirectly*, by means that do not. One can vary the burden of an income tax according to the taxpayer's characteristics. Commodity or value-added taxes really cannot be "personalized" in this way. This distinction becomes important when one wants to achieve distributional and other objectives through the tax system.

It is also evident that taxes cannot be studied in isolation from each other; they must be viewed as part of an interdependent system of measures. Nor can reform be confined to one level of government within Canada. Property taxation is almost exclusively used as a tax base by local governments; resource taxation, primarily by provincial governments. Both federal and provincial governments share jurisdiction in the fields of corporate and personal income taxes.

The tax mix has changed dramatically over time. In 1985, the total tax revenues collected by the federal, provincial, and local governments amounted to $158.3 billion, or 33.2 per cent of gross domestic product (GDP). (Investment and other nontax income added $50.6 billion – or 10.6 per cent of GDP – to combined government revenues.) Chart 1 groups the taxes under seven main headings. It shows that in 1985, personal income tax accounted for the largest single share of the total revenue raised, followed by sales and excise taxes, and social insurance and other payroll taxes. Property tax, corporate income tax, and resource taxes each provided less than 10 per cent of total tax revenue.

It was not always so. A generation ago, sales and excise taxes were the most important source of revenue, followed by corporate income tax. Personal income tax was in third place. Social insurance and other payroll taxes were much less significant than they are now, and resource taxes were negligible. Clearly there have been major shifts in the way that Canadians have financed the services supplied by government over time.

Table 1 shows the absolute magnitude of the tax revenues, by level of government. Personal income tax, sales and excise taxes, social insurance and other payroll taxes, and corporate income tax are the most important sources of revenue for the federal government; personal income tax, sales and excise taxes, and resource taxes play the biggest role in provincial finances; and property tax is by far the major source of local tax revenues. Of course, not all provincial and local revenues come from taxes. Almost one-quarter of provincial revenues are cash transfers from the federal government, and about one-half of local revenues are transfers from the provinces.

Appendix B contains a brief description of the main types of taxes dealt with in this Statement.

What Are the Problems?

Criteria for a Sound Tax Regime

To judge the weaknesses of the current system and to set objectives for reform, we need criteria that will ensure a good tax system. The criteria that we employ are those of efficiency, fairness, simplicity, stability over time, and government accountability in a democratic society. These criteria are not necessarily mutually exclusive; their application therefore calls for balance and compromise.

Efficiency and Neutrality

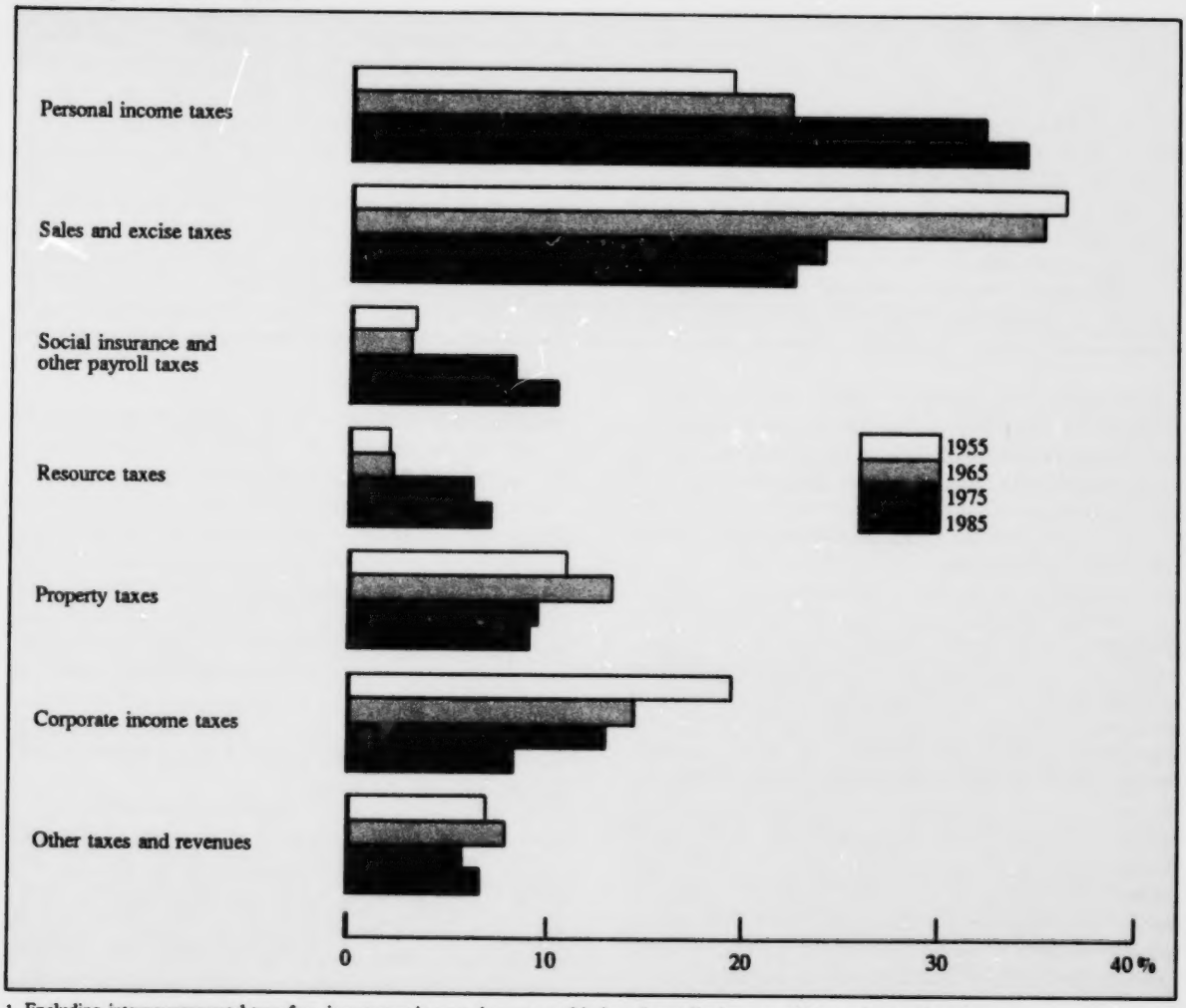
Our definition of efficiency has an important time element. We are concerned with maximizing output and the standard of living, not only currently – with the resources we have at hand – but also in the future, when resources can be expanded. The definition of efficiency at a fixed point in time when resources cannot be expanded is quite simple. We say that output could not be increased by any rearrangement of factors of production. Efficiency in a "dynamic" context – or over time – is a somewhat more complex matter. A working definition here might be that "efficiency is attained when the welfare of any one generation cannot be increased without decreasing that of another generation."

In matters of taxation, is there a principle that, if adhered to, would encourage efficient outcomes? One answer is at hand:

> An ideal tax system would interfere as little as possible with the millions of economic decisions that are made every day, on such matters as what to produce and what to consume, what productive technology to employ, and how to organize and

Chart 1

Sources of Government Revenue (All Levels) as a Proportion of Total,[1] Canada, Selected Years



1 Excluding intergovernmental transfers, investment income (except royalties), and contributions to public service pension plans.
SOURCE Estimates by the Economic Council of Canada, based on data from Statistics Canada.

finance production. If income is not taxed uniformly and consistently, without regard to its source and its use, economic decisions will be unduly influenced by tax considerations, and the allocation of economic resources will be distorted.[2]

Today's working definition of efficiency embodies this notion of *neutrality*, or of "minimizing interference with economic decisions in otherwise efficient markets."[3]

Our research shows that the Canadian tax system is far from being neutral or even-handed in its treatment of investment. When sales, property, corporate, and personal taxes are all taken into account, effective tax rates on capital income vary enormously, depending on the industry in which an asset is used, the type of asset acquired, the manner in which the investment is financed, and the tax status of investors supplying the funds (see Appendix D).

Table 1

Sources of Government Revenue,[1] by Level of Government, Canada, 1985

	Level of government			All levels
	Federal	Provincial	Local	
		($ Millions)		
Personal income tax	32,124	22,443	...	54,567
Sales and excise taxes	16,146	19,916	188	36,250
Social insurance and other payroll taxes	12,800	4,250	...	17,050
Resource taxes	4,179	7,208	...	11,387
Corporate income tax	9,993	3,463	...	13,456
Property tax	...	250	14,480	14,730
Other taxes and revenues	1,454	6,554	2,818	10,826

1 Excluding intergovernmental transfers, investment income (except royalties), and contributions to public service pension plans.
SOURCE Estimates by the Economic Council of Canada, based on data from Statistics Canada.

These variations in tax treatment induce distortions in investment and saving decisions, and the distortions are accentuated by the interaction of inflation with an inadequately indexed tax system. Inflation increases the dispersion in effective tax rates and increases the overall taxation of capital income.

Fairness

Customarily two measures of the fairness of taxes are used: the extent to which equals are treated equally; and the extent to which the burden of taxation is shared between people in different economic circumstances.

The extent to which people in equal situations are treated alike by the tax system – or the criterion of "horizontal equity" – has traditionally been the principal measure of fairness in the tax system and was the principal goal of the Carter Commission. It is also a principal goal of our recommendations.

Concerning the tax treatment of people in different income groups or with different levels of economic resources, the Council endorses the principle of progressivity when taking account of all taxes and transfers as they affect individuals of different means. The mix of proposals to be set out below would not alter the existing pattern in any significant way.

Most calculations of tax incidence have used *annual* data on the distribution of income. But an annual-income distribution that catches people in a "snapshot" or "freeze-frame" view is not necessarily typical of their longer-run experience. We believe that the tax system, wherever possible, should take account of the lifetime income, spending, and savings inclinations of Canadians, and be as neutral as possible in matters that entail choices between present and future consumption.

Simplicity

It is an indication of the complexity of our tax system that just under 40 per cent of federal taxpayers now have their personal-income-tax returns completed by others.[4] Not surprisingly, therefore, complaints about the complexity of the tax system are widespread and important. Canada's tax system is, after all, largely self-administered. Any erosion of taxpayer morale consequently threatens compliance with the system.

Complaints about complexity in the tax system may reflect complaints about complexity in the rate structure or the tax base. There is, in fact, little doubt as to the primary source of the problem here. The problem is that the tax base is not drawn up on a uniform and consistent principle. This encourages taxpayers to attempt to beat the system by arranging their affairs so that essentially similar activities will be taxed at lower, rather than higher, rates. To prevent further erosion of the tax base, the authorities may then introduce legislation to circumscribe these "loopholes," which simply adds more complexity to the tax code.

A classic example of this vicious circle arises from differences in the treatment of capital gains and other income. In the United States, for instance, it has been estimated that as much as one-half of the U.S. tax code in the past has been devoted to limiting the extent to which taxpayers could take advantage of the lower tax rate for long-term capital gains.[5]

Stability

Up until the 1960s, new federal taxes were introduced, or old ones abolished, on 17 different occasions. In the 1970s, there were 55 major changes (involving $100 million or more) in federal taxes *after* the changes emerging from consideration of the Carter Report had been completed.[6] Currently, one tax practitioner alleges that "even in a dull year, we appear to be turning out over 100 pages of amendments to the Income Tax Act."[7]

Decisions on long-lived investments have to be made within the context of existing tax law, and abrupt changes in these laws of the kind indicated can cause economic dislocation and create windfall gains and losses. Frequent changes in tax provisions may also cause capital formation to be lower than it would otherwise be.

Visibility and Accountability

Wherever possible, taxation should be visible and levied with a minimum of administrative discretion. These attributes increase the accountability of government in a democratic society. In Canada, for example, the federal manufacturers' sales tax is largely hidden from the general public, while retail sales taxes, property tax, and personal income tax score high marks on grounds of visibility and accountability.

Shortcomings of the Present System

We argue that the present structure of individual taxes in Canada, as well as their mix, tends to discourage savings and investment, to divert investment choices away from those which are the most economically sound, and to violate some or all of the criteria just described. Consider the principal tax bases.

Personal Income Tax

Just as the personal income tax has become the main source of tax revenue for the federal and provincial governments, so have concerns been raised about its efficiency and fairness, and about the high statutory marginal rates, the incentives to avoid tax, and the breadth of coverage. Under the present system, similar, as well as dissimilar, savings and investment opportunities often bear different tax rates. Articles and books are written on how to defer or avoid paying taxes; tax advisers prosper on this account, and towards the end of each year newspaper advertisements abound with offers of MURBs or other tax-shelter opportunities. In 1983, for example, of over 1 million tax filers with incomes of $40,000 or more, close to 15,000 paid no tax at all, and many others paid very little tax – a situation that violates most public perceptions of fairness and that led to the introduction of an alternative minimum personal income tax in the 1985 federal budget.

An individual can save in many different ways. He or she can purchase corporate stocks and bonds or government debt, deposit funds in savings institutions and mutual funds, contribute to pension funds, or buy a house. Each type of asset will earn a return in the form of interest and dividends, capital gains, or, in the case of owner-occupied housing, an imputed rental income. Currently, each of these returns to savings is taxed differently. This in turn leads to distortions in how the savings are invested.

Moreover, the returns to savings and investment are taxed on a nominal, rather than real, basis. This means that during sustained bouts of inflation, the personal income tax may confiscate the entire income from some investments and lessen government accountability by including hidden tax increases.

Many economists argue, however, that there is a more serious shortcoming with the personal income tax – namely, in its treatment of savings and consumption. The issue becomes more complex when one takes into account the existence of different levels and forms of taxation, and the effects of inflation on the system. Returns on the same invested savings can be taxed at several levels, through the corporate income tax and the personal income tax; if reinvested, the yields can again be taxed, and so on. This, in part, is what the effort to integrate the corporate- and personal-income-tax systems through dividend tax credits is all about – to eliminate double taxation of shareholders. But the upshot is that under an income tax system, the tax treatment of savings – first, as part of income; second, on the subsequent flow of returns – tends to discourage saving and to encourage current consumption. This in turn reduces the amount of savings available for investment and generally raises the cost of capital beyond that which would otherwise prevail.

A third concern has to do with taxing income on an annual basis – a practice that not only encourages current consumption but also distorts the allocation of savings. Savings enable individuals to achieve a stable consumption stream from an irregular flow of current income. In their early earning years, individuals typically save little, or even dissave (borrow). In middle age, they consume less than their current income in order to repay debts and to acquire a stock of financial wealth from which to draw

The Effect of Taxing Savings and Their Returns under an Annual Income Tax

Suppose an individual wished to save for a purchase (worth $100 today) that would be made upon retirement 20 years hence. With an annual rate of inflation of 5 per cent, the purchase price in 20 years would be $265.33. With a nominal interest rate of 8 per cent per annum, the individual could obtain the $265.33 necessary to make that purchase by putting aside $56.93 of *after-tax* income in a savings account today. If, however, the returns to savings are taxed, as under an annual income tax, an individual with a 30 per cent tax rate would have to set aside $89.23 of *after-tax* income today in order to have the $265.33 in 20 years' time. Thus, under an annual income tax, it would cost the individual $32.30 more in forgone present consumption to obtain the same amount in 20 years than it would under a lifetime-income tax system. In our example, the treatment of savings under an annual income tax amounts to an additional excise tax of 56.7 per cent on future consumption.

The effective tax rates on future consumption implied by an annual-income tax system for different statutory income-tax rates and dates of consumption are presented in the table below. The figures in the table show that the effective additional tax rate on future consumption increases with the period of time considered and, furthermore, at an increasing rate. The table also reveals how much more punitive is the taxation of savings and its returns when inflation is higher – 10 per cent, in the example – even though the real annual return to saving stays unchanged at 3 per cent.

Effective Tax Rate on Future Consumption Implied by an Annual Income Tax: Two Examples

	Time of consumption (years)			
	1	10	20	30
		(Per cent)		
Income tax rate (%):				
Case A				
0	0	0	0	0
10	0.7	7.7	16.0	25.0
20	1.5	16.1	34.8	56.2
30	2.3	25.2	56.7	96.2
40	3.1	35.1	82.5	146.5
50	3.8	45.8	112.7	210.3
Case B				
0	0	0	0	0
10	1.2	12.3	26.0	41.5
20	2.4	26.2	59.3	101.0
30	3.6	42.1	101.9	186.8
40	4.8	60.2	156.6	311.0
50	6.1	80.8	227.0	491.4

Case A – Real interest rate = 3 per cent; inflation rate = 5 per cent; and nominal interest rate = 8 per cent.
Case B – Real interest rate = 3 per cent; inflation rate = 10 per cent; and nominal interest rate = 13 per cent.
SOURCE Economic Council of Canada.

later, to finance their retirement consumption. They may also save to cover future periods of unstable income – when earnings are forgone to allow time to bear children, upgrade professional skills, or bridge a period of job search – or to transfer wealth by leaving bequests. Whatever the motive, to the extent that savings finance future consumption, the taxing of savings by an annual income tax discourages future consumption relative to current consumption. This effect may be compared to an extra tax on future consumption that varies with the marginal tax rate, the nominal interest rate, the inflation rate, and how far into the future consumption is delayed (see box). In short, because of the tax treatment of savings, individual consumption decisions over time are

distorted. For the population as a whole, the amount of savings available for investment is reduced.

Further equity concerns arise because of the variability of income from year to year. Individuals subject to variable incomes, who have to save to smooth out their consumption patterns, are treated less favourably than others who have the same total income over the period but have much more regular income patterns. Variable incomes are a fact of life for a sizeable proportion of the population, and it is hard to see why they should be treated less favourably than other similarly situated individuals who have smoother income patterns.

These criticisms having been made, the personal income tax remains the most progressive, direct, visible, and appropriate tax by which to finance a large segment of government activity. The thrust of our later recommendations will be directed at addressing the shortcomings of the system, while retaining its strengths.

Corporate Income Tax

The corporate income tax is riddled with a variety of tax credits, allowances, and deductions. Despite its relatively high statutory rate, the tax base has been reduced by concessions intended to promote certain types of investment and to offset the effects of inflation. The result, as we observed above, is that some activities are taxed much more heavily than others.

In any recent given year, about one-half of all corporations paid no tax at all. In some cases, this was because a corporation had experienced real losses. In other cases, it was due to the provisions of the corporate-income-tax legislation and to the competence of accountants and legal experts. Such departures from an even-handed or neutral tax system divert capital resources from their most productive uses – that is, those with the highest rates of return before taxes – into activities that are less productive but yield greater after-tax returns because of the preferential tax treatment they enjoy. After all, to the corporation a dollar saved in taxes is worth just as much as a dollar earned from productive activity. Needless to say, Canadians do not come out ahead if investments that are losers on the basis of business judgment are promoted to winners by the tax system. Viewed another way, the productivity of capital in the economy is effectively lowered and, with it, output and income levels.

Not surprisingly, therefore, the burden of taxes on existing capital among industries, and even on firms within the same industry, is very uneven. For example, in 1983 the *average* effective corporate tax rate – i.e., the ratio of taxes paid to book profits – ranged from 8.7 per cent in the storage industry to 43.4 per cent in the construction industry (see Chart 2). These variations in tax burden are due to the existence of different tax allowances, credits, and deductions, and to the fact that statutory corporate-tax rates themselves vary by industry and according to the size of the corporation.

The wide dispersion in marginal effective total tax rates on income from investments can be attributed largely to the provisions of the corporate tax. A comparison of Charts 3 and 4 indicates that the corporate income tax is responsible for most of the variation, even though it accounts for only a small proportion of the overall marginal effective tax rate applying to returns from new investments. The principal corporate-tax provisions responsible for this dispersion have been the investment tax credit (now being phased out), accelerated depreciation allowances for machinery, and the unfavourable tax treatment afforded equity-financed investments compared with debt-financed investments. These tax provisions favour firms and industries that are highly leveraged and that invest relatively heavily in machinery. Other disparities in marginal effective tax rates are caused by the preferential statutory tax rates that apply to firms engaged in manufacturing and processing, as well as to small businesses; differences in statutory tax rates between provinces; and the inappropriate integration of corporate and personal income taxes.

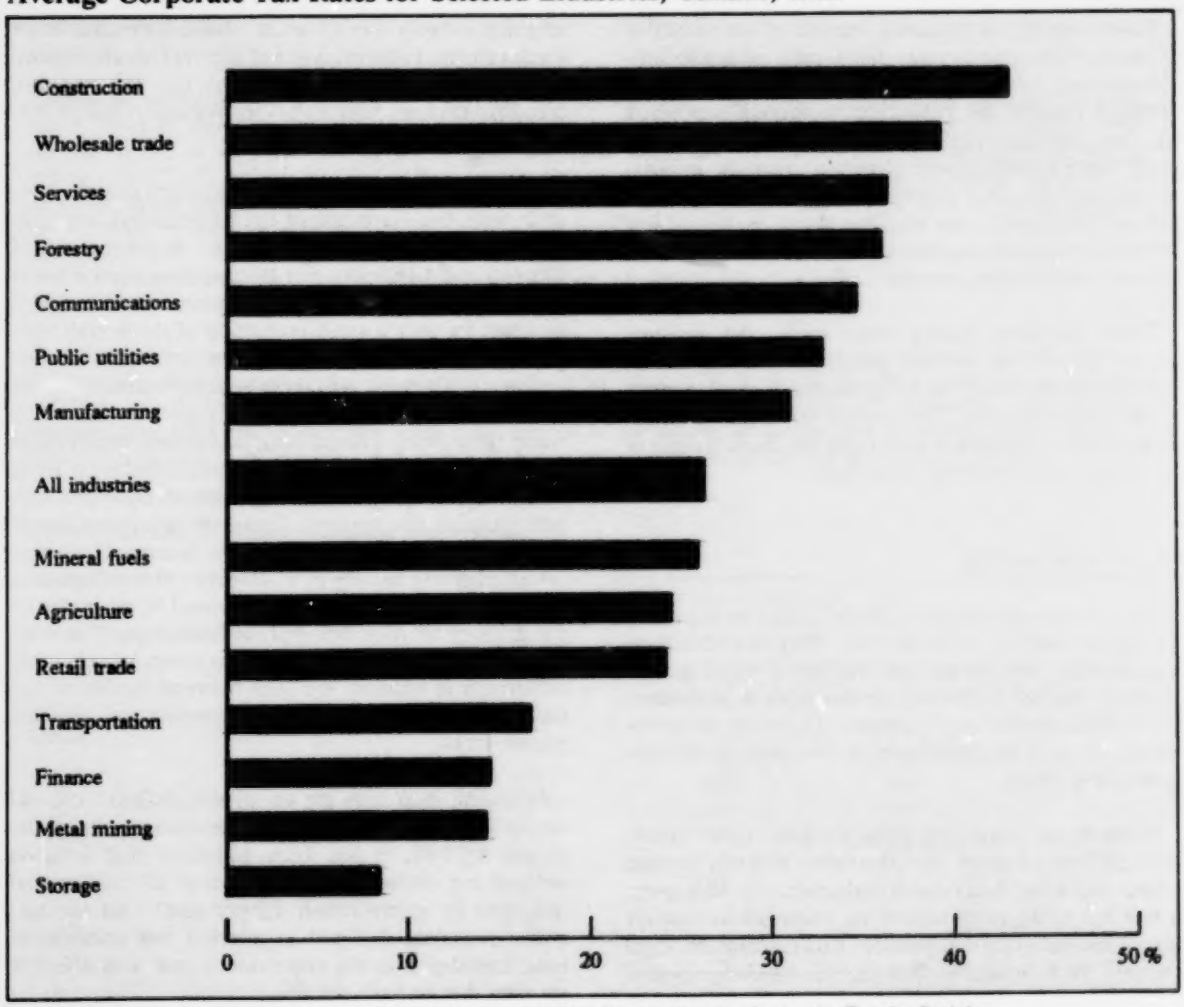
In combination with the tax system, inflation can cut deeply into corporate cash flow. For example, during the period 1977-81, it has been estimated that inflation reduced the current net cash flows of all nonfinancial industries by approximately 25 per cent.[8] *Ad hoc* tax-policy responses designed to alleviate this situation, in turn, contributed to the dispersion in marginal effective tax rates that we have described.

Current Sales Taxes

Most observers agree that the federal sales tax, which accounts for about 14 per cent of federal tax revenue, has serious deficiencies. The manufacturers' sales tax (MST) is closer to a selective excise tax than a general sales tax, since 61 per cent of its yield is drawn from only six commodities. The MST base is the price at which a domestic manufacturer sells his product – or, in the case of imports, the duty-paid value, exclusive of transport costs to the Canadian border. The MST base excludes both services and trade margins, so it captures, in all, perhaps only about 30 per cent of the value of household consumption. The base also exempts exports; certain

Chart 2

Average Corporate Tax Rates for Selected Industries, Canada, 1983



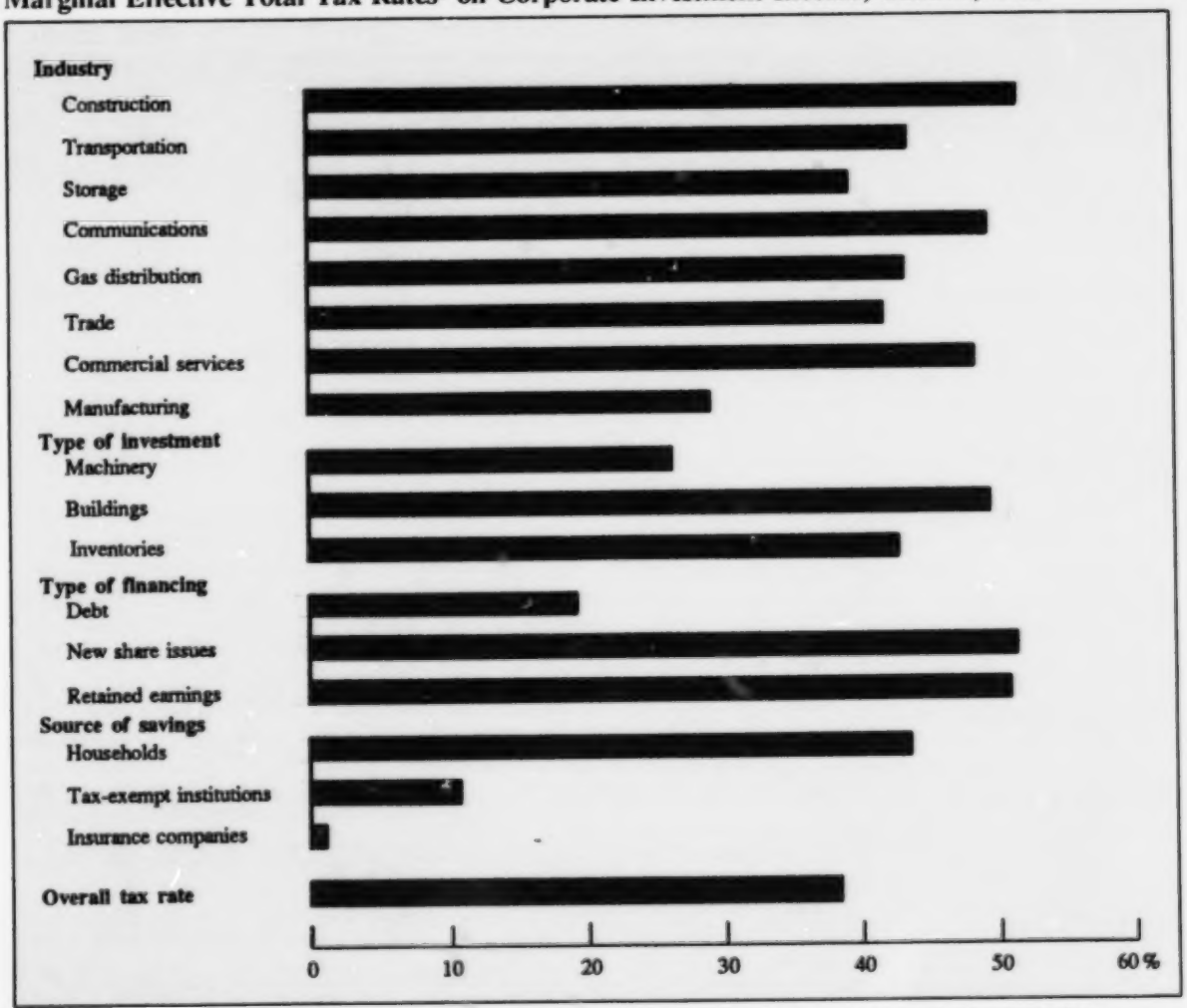
SOURCE Estimates by the Economic Council of Canada, based on data from Statistics Canada, *Corporation Taxation Statistics*, Cat. 61-208, 1983, Table 2.

necessities, such as food, clothing, footwear, and drugs; and most producers' goods, except building materials, office equipment, and some transport equipment.

For most items, the current nominal MST rate is 12 per cent; for construction materials and building equipment, however, it is 8 per cent, and for alcoholic beverages and tobacco products, 15 per cent. The inclusion of construction materials and equipment in the MST base in 1963 was a significant departure from the principle of either taxing consumption or taxing value added in production only once. In addition, both the MST and most provincial sales taxes apply to manufacturing output that is used in other production processes, including items such as office equipment, various materials, and fuels.[9] In fact, the combined federal and provincial sales taxes are really three taxes rolled into one: a tax on some consumption, an additional tax on production or value added, and a separate tax on the use of investment capital. These taxes correspond to the three distinct bases shown in Table 2. The table indicates that only about one-half of federal-sales-tax collections originate in domestic consumer purchases. The remainder are

Chart 3

Marginal Effective Total Tax Rates[1] on Corporate Investment Income, Canada, 1985



1 The "marginal effective tax rate" is the rate of tax payable as a percentage of the pre-tax rate of return on a prospective investment whose returns are just enough to cover its costs. The "marginal effective total tax rate" encompasses business property taxes, sales taxes levied on purchases of capital inputs, corporate income taxes and personal income taxes.

SOURCE Appendix D, column 1.

accounted for by business purchases of investment goods and intermediate products.

Overall, federal and provincial sales taxes add 3 to 4 percentage points to the marginal effective tax rates faced by new investment projects. They do have a tendency, however, to moderate the variation across industries attributable to the corporate tax. This is so, largely because sales taxes weigh more heavily on depreciable assets than they do on other business assets, whereas the reverse is true of corporate income taxes.

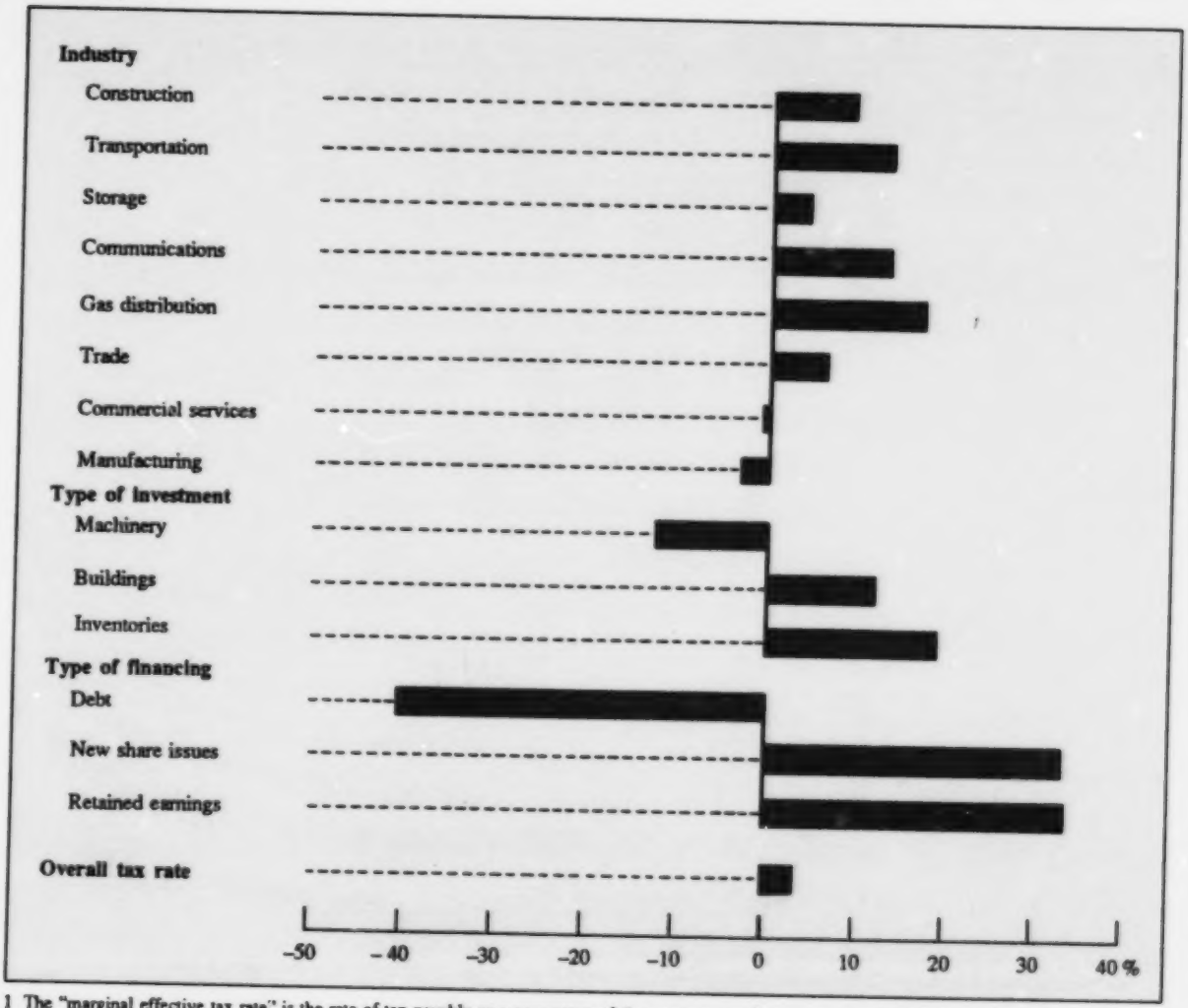
A further problem with existing sales taxes is that while there is a clear intent to exempt exports, and a mechanism for tax refunds is in place, this mechanism fails to remove all hidden sales taxes embodied in Canadian export prices.

Resource Taxes

In the resource sector the achievement of tax neutrality faces a number of unique problems; and the issue must be

Chart 4

Marginal Effective Corporate Tax Rates[1] on Corporate Investment Income, Canada, 1985



1 The "marginal effective tax rate" is the rate of tax payable as a percentage of the pre-tax rate of return on a prospective investment whose returns are just enough to cover its costs. The "marginal effective corporate tax rate" encompasses corporate income taxes only.

SOURCE Appendix D, column 5.

viewed against the backdrop of a 13-year-long, three-way struggle among federal and provincial governments and the industries over resource revenues and the control of resource development. We have previously described the fiscal tribulations of the energy industries (*Connections*, 1985, Chapters 2 and 3; and *Changing Times*, 1986, Chapter 5). We are, however, also concerned with mining in this Statement. Recall here that the first oil price shock, in 1973, was preceded by a boom in other commodity prices and that the mining industries had to contend with some of the same fiscal exactions later imposed on the oil and gas industries.

A difficulty in discussing the taxation of income generated by resource industries is the need to disentangle tax measures from fiscal measures related to resource management and to collection of the rents due to resource-owning provinces. It is important to distinguish between a tax system and a royalty system, and to keep the objectives of one from getting in the way of the other.

Table 2

Federal- and Provincial-Sales-Tax Bases, Canada, 1980

	Contribution to sales tax revenue	
	Federal	Provincial
	(Per cent)	
Tax base		
Consumer expenditure	51.2	65.2
Investment	13.3	8.0
Intermediate inputs	35.5	26.8
Total	100.0	100.0

SOURCE C-Y. Kuo, T. C. McGirr, and S. N. Poddar, "On measuring the effective federal and provincial sales tax rates in Canada," Canada, Department of Finance, Tax Policy and Legislation Branch, October 1985 (unpublished).

The issue is complicated by the taxation of the resource industries by two levels of government, and by the very large role that resource revenues play in some provincial budgets (e.g., in Alberta and, to a lesser degree, Saskatchewan). There is no doubt, however, that marginal effective tax rates vary widely across different resource industries. A conspicuous offender in this respect was the federal government, with its decision in 1974 to disallow deductions of royalty and mining taxes from taxable income and to replace those deductions with a partial federal resource allowance.

Property Tax

Property taxes, both residential and nonresidential, provide the single, most important source of revenue for local governments. As most businessmen know, not only are commercial and industrial properties typically assessed at a higher proportion of market value than residential properties; they frequently pay a higher statutory rate of tax on this higher assessment. The end result is that in some cities nonresidential property pays an effective tax rate that is three times as high as that of residential properties.

We were somewhat surprised to find that the property tax accounts for more of the overall marginal effective tax rate on a new investment than does either the corporate tax or commodity taxes. According to our calculations, the property tax adds about 4.5 percentage points to the marginal effective tax rate on new investment projects. It is also applied unevenly across different industries. In fact, the same two industries (construction and commercial services) that are worst hit by sales taxes are also the most affected by the property tax. The fact that the property tax has different effects on different industries should not be too surprising, because by its very nature it taxes buildings more than machinery or inventories. Moreover, assessment and tax practices vary, not only from one province to another but frequently from one municipality to another – and there are more than 4,000 municipalities.

Summary

We have found that the personal-income-tax system, alone and in combination with the corporate income tax, acts as a deterrent to individual savings and investment, and distorts the flows of savings into areas that are often not the most efficient. An annual personal income tax also favours present consumption over future consumption. This has serious efficiency implications. At the individual level, it distorts one's planning of consumption through time. At the aggregate level, it leads to an underaccumulation of capital in the economy. Through time, this translates into lower output, wages, and consumption levels than those attainable under a more neutral tax system.

Moreover, the different personal-income-tax treatment accorded to the yields on different types of savings distorts personal savings and investment decisions. These nonneutralities turn economic losers into tax winners. They also encourage taxpayers (firms, as well as individuals) to devote real resources to the discovery of ways to convert one type of income into another (e.g., dividends into capital gains) in order to minimize their tax liabilities, which in turn creates the need for further legal constraints to prevent tax avoidance. This leads to an unnecessarily complex and constantly changing tax system entailing real costs for firms, individuals, and the tax authorities. Its instability is demonstrated by the fact that over 300 pages of amendments to federal-income-tax legislation were added to the books in 1986 alone.

But other taxes introduce their own distortions. The provisions of the corporate-income-tax system, with its relatively high statutory rates and variety of tax allowances, credits, and deductions, are responsible for most of the variation in marginal effective tax rates on new investment. The federal manufacturers' sales tax also introduces major distortions in that it is applied very unevenly, with the majority of goods and services being taxed at zero rates while a few are taxed at 12 per cent. Variations in the amounts and incidence of provincial sales taxes also take their toll. And local property taxes are an even greater burden on new investment, varying widely from

municipality to municipality and hitting land- and building-intensive business activities the hardest.

Taking all of these taxes into account and viewing them from the perspective of an individual contemplating the undertaking of new investments, the variation in the marginal effective total tax rate is enormous. Appendix D shows the marginal effective total tax rates on income from new investments, depending on the industry, asset, mode of finance, and tax status of the investors, each taken individually. But in combination, taking the extreme cases, marginal effective tax rates could be as much as 102 per cent or as little as –78 per cent.[10] The latter, of course, constitutes an effective subsidy.

In the resource sector there is no question that there is a very wide dispersion of tax treatment – with the situation made more complex by royalty arrangements; exploration, development, and processing allowances; and the competing claims and responsibilities of the federal and provincial governments. All told, these variations and distortions in the taxes levied on savings and investment exact a heavy toll in terms of Canada's productivity performance. Can they be modified in ways that will encourage more-efficient business decisions and increased prosperity?

What Kind of Tax Reform?

Canadians want – and are entitled to – a tax system that shares the burden of taxes fairly; promotes, rather than obstructs, job creation and the attainment of higher living standards for all groups in society; is as simple and stable as is compatible with a complex economy; and promotes responsible government. The Council has seen its job as that of considering how the reform of taxation of *savings and investment* can advance those goals. We believe that many of the principal complaints about the inefficiency, inequity, instability, and complexity in our tax system arise from its treatment of savings and investment. The principal reason for the focus of our study, however, is our belief that it is the taxation of savings and investment that plays a key role in the determination of present and future output, and living standards.

Possible Directions

Personal Income Tax

A question that is often asked is: Why not just clean up the current system and move towards an annual income tax, as was done recently in the United States? In other words, attempt to get a wider, more even-handed tax base in an annual-income-tax system. In theory, it is certainly possible to attain even-handed treatment of different types of saving or investment under an annual income tax. But consider what some of the implications of such a shift would be. First, for neutrality, there would have to be accrual accounting for capital gains. Capital gains would have to be computed and taxed each year – whether they were realized or not – and not just upon the sale of the asset. Otherwise, assets earning capital gains would be favoured over those which do not. Second, for any asset whose returns were in kind (such as owner-occupied housing), imputed returns would have to be calculated annually and taxed. Otherwise, assets earning imputed returns would be favoured over those earning monetary returns. There is a similar problem with respect to the funds of defined-benefit pension plans. It would be extremely complex and expensive to tax the returns on the value of an individual's pension rights on an accrual basis. Third, capital income would have to be indexed so as to tax only the real part of interest, dividends, rents, and capital gains.

It is readily apparent that to achieve neutrality under an annual income tax, severe complexity and a high degree of arbitrariness in rules on imputation would result. It is just as apparent that the so-called comprehensive annual-income-tax reform in the United States accepts the non-neutralities outlined above as inevitable. In fact, no tax system on an annual-income base fully addresses these departures from neutrality; nor could it.

It appears sensible to us to consider the economic power of individuals on the basis of their lifetime incomes, since over that period of time most of the consequences of their decisions to spend or save will wash out. On a lifetime basis the distribution of individual earnings is much more uniform, with about half the disparities that show up in annual data. In part, this results from the good years being averaged with the bad over a lifetime, but much of the variation in annual data also has to do with age, with both young and old being disproportionately represented among the low-income groups in annual-income distributions.

If the financial circumstances of individuals are considered on a lifetime basis, then the appropriate rate for taxes levied annually will not necessarily bear a direct relation to a person's current income. The tax system would have to provide an averaging mechanism. Individuals normally use savings to smooth out their consumption patterns over their lifetime; as taxpayers, they could attain a large measure of do-it-yourself averaging under a combined system that allowed savings to be held in both unregistered and registered forms. Taxes on savings accumulated in a registered asset would be deferred until they are

withdrawn. Individuals could then smooth their tax liabilities over time by altering the mix of registered and unregistered assets that they hold.

In Canada we have already moved in that direction. The treatment of owner-occupied housing, together with the provisions for holding registered savings in the form of RRSPs and RPPs, make the present system a mixed one, which, with modifications and a more complete integration of the corporate and personal tax system, could come close to a lifetime-income tax system. Not only would such a tax system be more fair; it would also generate more savings and more domestic investment.

A lifetime-income tax has as its objective the removal of the non-neutralities in the tax base associated with the current income tax, not the avoidance of tax on income received by an individual during his or her lifetime. Thus consideration must be given to the treatment of savings or investment upon the death of the holder to ensure that income is taxed – if not during the lifetime of the individual, then upon death.[11]

In this respect the current tax system already contains the mechanisms that would permit the attainment of a lifetime-income tax. For registered accounts, deregistration and taxation as income upon death is in accord with lifetime principles. Apart from the obligatory deregistration at age 71, the only feature that moves the tax away from a lifetime-income base is the tax-free rollover provision between spouses, which we regard as reasonable. For nonregistered assets in general, the present system, which taxes all monetary returns generated by the assets – including the deemed realization of capital gains upon death – is consistent with a lifetime principle. But deductions for capital income, like the $1,000 deduction for interest and dividends under the current system, could allow some income during a lifetime to escape taxation. The measures needed to prevent this leakage, while still allowing for the deductions, would be complex and would involve unacceptably high administrative and compliance costs. The workable compromise is to limit the size of any such deduction, as is now done.

The advantages of what is effectively a lifetime-income tax are fivefold. First, it does not discriminate in favour of present consumption. It is thus more efficient than an annual-income-tax system, since it does not distort economic decisions concerning the allocation of consumption through time, and, as a result, the average individual would be better-off over his or her lifetime. Second, it is more equitable than an annual income tax. Individuals with equal command over goods and services would pay equal lifetime taxes, irrespective of their time preferences for consumption or the fluctuations of their income flows. Third, it is a simpler tax because it does not require accrual accounting. Fourth, it treats investment in human capital (i.e., education and training) and physical capital symmetrically. Finally, with registered savings no inflation adjustment of capital income is required.[12]

In the long run, Council research leaves little doubt that a lifetime-income tax would produce additional benefits from a sizeable boost in investment. Since labour would have more buildings and more machinery and equipment with which to work, labour productivity and output would increase. With increased employment opportunities and higher real wages, working Canadians would benefit the most. Estimates of the effects of taxes on output, investment, and growth are among some of the most controversial in economics. Nevertheless, simulations done for the Council suggest that even if Canadians did not increase their savings at all, the adoption of a lifetime-income tax would generate an early increase of 1 per cent in the annual income of the average Canadian.[13] But if Canadians were to respond, as we think they will, by significantly increasing their savings, the beneficial effects of a lifetime-income tax would be even higher. Our simulations suggest that over an extensive period of time it could lead to substantial increases in per capita output and real wages and, in the process, enhance the average Canadian's standard of living by as much as 7 per cent.[14]

Would not a lifetime-income tax system be regressive in its incidence? There is no inherent reason why it should be. The choice of a tax base and the choice of tax rates can be coordinated to obtain any desired distribution of tax burden. Like an annual-income tax, a lifetime-income tax could be made more or less progressive by appropriately choosing the structure of tax rates and personal exemptions.

The Council experimented to determine the effects of a lifetime-income tax, using *current tax rates* for the various income classes. The figures in Table 3 show how a shift to this type of tax would change the tax burden – in short, not very much at all; the average tax burden would be identical, and, if anything, the overall incidence of taxation would be slightly more progressive than it is now.

Corporate Income Tax

From a neutrality standpoint, the most desirable corporate-tax system would be one based on cash flows, defined as the difference between receipts from the sales of goods and services (including the proceeds of selling plant

Table 3

Effect of Shifting to a Personal Lifetime-Income Tax in Canada, by Income Group

	Proportion of lifetime income	
	Present personal income tax	Lifetime-income tax
	(Per cent)	
Income group:		
Lowest tenth	7.3	7.4
Second	11.3	10.6
Third	12.5	12.2
Fourth	13.5	12.7
Fifth	14.5	14.1
Sixth	15.1	14.3
Seventh	15.7	15.8
Eighth	16.7	16.8
Ninth	17.7	18.5
Top tenth	20.5	21.0
Average	15.8	15.8

SOURCE J. Davies and F. St-Hilaire, *Reforming Capital Income Taxation in Canada: Efficiency and Distributional Effects of Alternative Options*, a study prepared for the Economic Council of Canada (forthcoming).

and equipment) and the nonfinancial costs involved in acquiring goods and services. Only realized flows, which are easily observed, enter the tax base; hence, no distinction needs to be made between expenditure on current items (labour, materials, and so on) and expenditure on capital goods. Capital goods are written off immediately for tax purposes. The calculation of financing costs and depreciation, as well as their correction for inflation, is made unnecessary by the immediate write-off. Consequently, a cash-flow corporate tax would be a great deal simpler than alternative methods of calculating taxable profits. Under the cash-flow corporate tax, expenditures on real items can be deducted, but the returns to the suppliers of finance, whether they be shareholders or creditors, cannot. Unlike the present corporate income tax, therefore, no deduction would be permitted for interest payments. Nor would there be any tax credit for shareholders in respect to corporate tax paid on dividends. By taxing cash flows rather than capital income, a cash-flow corporate tax would eliminate the disparities in marginal effective tax rates caused by the existing corporate-tax system.

Despite the attractiveness of a cash-flow corporate tax from a tax-neutrality standpoint, there are, unfortunately, major practical objections to a tax system of this kind. It would not be to Canada's advantage to adopt any tax base that was markedly different from that of its main trading partners – especially its principal source of foreign capital, the United States. This is because the more that Canada's corporate-tax base diverges from its U.S. counterpart, the less likely are Canadian taxes on U.S.-owned businesses to be offset by U.S. tax credits. In particular, the nondeductibility of interest expenses under a cash-flow tax would probably disqualify this tax from foreign tax credits under current U.S. tax law. Under such circumstances, U.S. investment in Canada would be discouraged, unless the Canada-U.S. tax treaty were renegotiated and U.S. tax law was amended to permit U.S. investors to obtain U.S. tax credits for Canadian cash-flow taxes levied on interest paid by corporations.[15]

Foreign countries should have no difficulty recognizing a Canadian cash-flow tax as equivalent to an income tax, for foreign-tax-credit purposes, because the taxes collected under a cash-flow corporate tax would, on average, likely be lower than those collected under Canada's existing corporate income tax. (A cash-flow tax would be levied only on "pure profits," which are less than shareholders' equity income – the base for the present system.) Consequently, the amounts of after-tax income available for repatriation (and taxable abroad) would probably increase were we to adopt a cash-flow corporate tax. But if adoption of such a tax in this country would result in less Canadian tax revenue and a gain for foreign treasuries, why would Canada want to implement such a tax in the first place? Canada should attempt to replace the corporate income tax with a cash-flow tax only if the misallocation of capital caused by distortions inherent in a corporate income tax outweighs the tax-revenue loss to foreign governments. Otherwise, our efforts ought to be confined to making the corporate income tax as neutral as possible with regard to investment decisions and as creditable as possible with respect to foreign tax systems.

Such an objective could be achieved by converting the present corporate income tax into a pure withholding tax on equity income. Unlike the current corporate-tax system, a neutral withholding tax would only permit capital cost allowances that correspond to actual depreciation at replacement cost, and it would also allow replacement-cost accounting for inventory usage. No investment tax credit would be provided. Moreover, to be a pure withholding tax, the corporate tax would have to be fully integrated with the personal tax in order to avoid taxing investment income received by domestic investors twice. Interestingly, the federal government's decision in its 1986 budget[16] to phase out the investment tax credit constitutes a step in the direction of a corporate withholding tax, whereas abolition of the inventory allowance in the same budget involves a move away from such a tax.

Sales Taxes

Sales tax reform – federal and provincial – must aim at a reduction, if not the complete elimination, of the variation in effective tax rates across commodities, and at removal of the tax on inputs. There is an emerging consensus that if a federal-sales-tax presence is to be maintained, only a retail form of the sales tax is worthy of serious consideration. Halfway measures, such as improved administration of the manufacturers' sales tax or its movement to the wholesale level of distribution, have been closely scrutinized and found wanting.

Several ways in which the federal government could move its sales tax to the retail level have been examined, and most were found to be deficient. The alternatives range from the Carter Commission's proposal of "piggybacking" the federal tax on provincial sales taxes, to the joint federal-provincial administration and collection of sales taxes, to the institution of a separate federal retail sales tax. The only remaining alternative appears to be a federal value-added tax (VAT).

A VAT that does not tax purchases of capital goods or other business inputs is identical to a broadly based retail sales tax. Whereas a retail sales tax bites at the end of a production and distribution chain, a value-added tax nibbles at every link in the chain leading to the final consumer. Like a retail tax, a VAT would be neutral in its treatment of competing, taxed products, but it would probably be better than a retail tax at capturing services in the base and in exempting exports from taxation.

In its February 1986 budget, the federal government announced its intention to introduce a new business transfer tax (BTT) to replace the manufacturers' sales tax (MST) and to finance the repeal of current surtaxes on personal and corporate incomes. Although the full details of the scheme have not yet been revealed, the BTT will most likely be a VAT calculated by the subtraction method.

Under the latter subtraction method, businesses would not calculate their tax liabilities for each separate transaction but, instead, would do an annual or quarterly calculation somewhat similar to an income statement. Purchases of intermediate inputs and capital goods would be deducted from sales. Exports would be excluded from total sales.

Resources Taxes

Some Canadians would impose special burdens on the resource industries. The premise of the 1973 Kierans Report on mining taxation to the province of Manitoba was that the taxation of rents or "windfall gains" arising from resource price increases is no disincentive to mining. In retrospect it may seem rather cruel to speak of such "windfall gains," considering the course of mineral and fuel prices over recent years. Nonetheless, in both good and bad years, rent collection does perform a useful function, which is to direct capital and labour to the best uses of land and mineral resources.

Others would argue for special tax incentives to share costs and risks with those who explore, develop, and extract resources. The purpose of the incentives is usually to steer industry capital in specific directions – for example, from conventional oil production to tar sands, enhanced oil recovery, and the frontiers – or to achieve national objectives, such as self-sufficiency and security of supply.

By granting incentives, the Crown effectively assumes risks and incurs costs that can be justified by the incremental royalties yielded by new resource developments. When that is the intent of non-neutralities, however, it seems best to lodge the incentives and disincentives clearly in royalty systems and to remove them from the tax system. Indeed, this was the thrust of our previous report on energy – that the tax system should be "as neutral as possible with respect to different types of investment and various sources of supply." Also, we found that provinces should be the ones primarily involved with funding special incentives for exploration and development on their own lands.[17] For its part, the federal government should avoid tax measures that effectively negate these provincial incentives. In line with this approach, federal incentives in their entirety would be limited to Canada lands and to activities on provincial lands that involve national objectives, extraordinary technologies, or situations beyond the financial capability of provincial governments.

Property Tax

The application of property taxes varies from country to country, and there is no agreement as to an "ideal" system. In general, this tax is used to finance the local provision of both property-related and people-related goods and services, although many services (police and fire protection, for example) have elements of both. Some would prefer that the property tax be largely restricted to financing services related to property, while people-related benefits would be financed from broader-based taxes levied on the "ability-to-pay" principle.

From this perspective, economic efficiency would be enhanced by restructuring the business property tax to

reflect more accurately the benefits received and the cost of delivering those benefits. While such a system might not be more administratively simple than the present system of property assessment and rate determination, neither would it be more complex. Many municipalities have, in fact, been moving more and more in that direction. There has been an increasing use of user fees, lot levies, cash imposts, and special assessments to pay for local goods and services.

And So . . .

Such might be the framework for reform: a personal lifetime-income tax; a neutral corporate-income-tax system, fully integrated with the personal tax; federal and provincial sales taxes uniformly and visibly applied, but excluding capital and other business inputs; greater resource-tax neutrality; and business property taxes linked to services received and costs imparted. How close to these ideals can we expect to come?

Recommendations for Policy Change

Earlier we cited a number of reasons for modifying Canada's taxation of savings and investment. We indicated that such changes should be weighed in light of several criteria, the most important of which were efficiency, fairness, simplicity, and visibility. We believe that the following package of recommendations – 20 in all – meet those tests.

Personal Income Tax

With respect to the personal income tax, the main thrust of the Council's recommendations is to nudge the system further towards a lifetime-income tax. This would do two things: it would enhance efficiency by removing the distortions of the current tax base, both by obtaining greater neutrality in the treatment of different types of savings or investment and by obtaining greater neutrality in the treatment of consumption over time; and it would give taxpayers greater freedom to manage their own affairs so that they would be taxed at a marginal rate corresponding more closely to their lifetime income. In addition, such a system would also be more equitable and simpler in that it would not require accrual accounting.

Capital Gains

The full inclusion of capital gains in taxable income is consistent not only with a more neutral lifetime-income tax base, but also with an annual-income tax base.

It will have a tremendous simplifying effect on a personal lifetime-income tax. While it will still be necessary to identify capital gains, removing the preferential treatment eliminates the tax incentive to convert other income into capital gains. This means that all the complicated tax rules required to limit such activity will vanish. Thus,

1 *We recommend that the $500,000 lifetime exemption for capital gains be phased out. We further recommend that capital gains be included in full in taxable income, with the only exceptions being the continued total exclusion of capital gains on the sale of principal residences and the continuation of the current treatment of family farms. At the same time, capital losses should be allowed full deductibility from other income.*

In advancing this recommendation, one cannot be indifferent to how the corporate sector is taxed on income that gives rise to capital gains. The question of the relative treatment of interest, dividends, and capital gains, and the integration of the corporate and personal taxes will be dealt with in subsequent recommendations.

Lowering the Top Tax Rates

The foregoing recommendation would remove the substantial advantage in the personal-income-tax system that currently favours persons in the higher-income brackets. It would also widen the tax base and open up the possibility of reducing the top marginal rates. Accordingly,

2 *We recommend that the top federal marginal tax rate on personal income be reduced from 34 per cent to 30 per cent and that the 30 per cent rate applicable to the next lower bracket be reduced to 28 per cent.*

Such a reduction would be in line with similar developments elsewhere. It would directly affect roughly 3 per cent of tax filers annually. Our estimates indicate that the rate reductions could be made without exhausting the revenue gains achieved by fully including capital gains within taxable income.

Registered Savings

The main instrument for moving to a lifetime-income tax is registered saving. Registered saving constitutes a

convenient do-it-yourself income-averaging device that enables individuals to smooth out their lifetime tax payments and, as such, is justifiable on the grounds of fairness. The present dollar limits on contributions to registered saving plans (RSPs), therefore, have no justification. A rationale for limiting RSP contributions to a percentage of income does exist, however, from a budgetary point of view – if government cash requirements are regarded as important as government surpluses and deficits. In this respect, it may be noted that taxes deferred by contributions to registered savings plans are matched by an equal deferral of government revenue. Therefore, contributions to registered savings plans do not increase a government deficit but certainly reduce cash inflow and increase the current cash requirements of governments. Thus there is a trade-off between savings, growth, and tax equity, on the one hand, and government cash flow, on the other. With this in mind,

3 *We recommend the gradual removal of dollar limits on amounts contributed to registered savings. As circumstances permit, the contribution rate should be increased to a level in the range of 25 to 30 per cent and it should be total income that qualifies for the contribution rather than earnings.*

A contribution rate of 30 per cent is compatible with the minimum tax, regardless of income level. A limit of 30 per cent would also cover most people's year-to-year fluctuations in personal income, as observed in taxation statistics. The purpose of expanding the definition of income that qualifies for contributions, from earnings to total income, is to permit do-it-yourself income averaging for some of the more variable sources, such as equity income.

Nonregistered Savings

Registered treatment is not appropriate for all savings. There must be sufficient scope for saving in nonregistered form, particularly if the assets are used for collateral on subsequent borrowings. Today, the bulk of personal financial wealth is in nonregistered savings.

All things considered, the present $1,000 deduction limit on interest and dividends seems very low, bearing in mind the average individual's need to save in nonregistered form for a down payment on a house, or for other reasons. It would be particularly so, if the income eligible for the deduction were to include capital gains and rental income.

With these considerations in mind,

4 *We recommend that the $1,000 interest and dividend deduction be increased to $2,000 and that taxable capital gains and net rental income be included in the deduction.*

Clearly, with such a limited deduction, there would still be a very substantial amount of nonregistered assets, yielding an income stream that would be subject to income tax annually. The interest paid on money borrowed to acquire these assets would continue to be deductible. It should continue to be the case, then, that such deductions of interest paid on borrowed money also serve to reduce the $2,000 deduction proposed in the recommendation.

Registered Borrowing

Not all taxpayers benefit from registered saving. The number of taxpayers assisted by the tax system can be expanded with the introduction of registered borrowing. Registered borrowing consists of an election by the taxpayer to treat the proceeds of a loan as taxable income, such election earning the taxpayer the right to deduct from future taxable income the interest and amortization payments on the registered loan. This being the reverse of registered saving, it would result in prepaid taxes and an increase in government cash flow. Thus there would be no reason to put dollar limits or percentage limits on registered borrowing. Examples of taxpayers who could benefit from this election include people temporarily leaving the labour force for retraining or women temporarily leaving the labour force to have children. As well as being useful for such taxpayers in general, for students it would put borrowing for investment in "human capital" on the same basis as borrowing for other forms of investment. Thus,

5 *We recommend that provision be made for borrowing on a registered basis.*

We expect that under the system we are proposing there would be a greatly expanded role for registered assets. There would remain, however, assets not suitable for registration and for which the individual capital-income deduction would not be large enough. Such assets should continue to be treated on an annual income base, as they are under the current system.

Indexation

Over the not-too-distant past, high inflation rates created some of the greatest distortions in the tax system

because of the lack of full indexation. The lack of full indexation has also meant that government tax revenues increase because of inflation, in addition to any visibly legislated increases.

The lack of any indexation would result in nominal, rather than real, values being taxed. Until very recently, however, the current personal income tax has been, more or less, fully indexed for labour income. The treatment of capital income, on the other hand, has been much more haphazard. Registered savings, by and large, have also been indexed automatically to the same extent as labour income. Nonregistered savings, in contrast, have been generally taxed on nominal, rather than real, returns.

Last year the federal government limited the indexing of the personal income tax to amounts in excess of a 3-per-cent increase in the cost of living. In our view, the government should, as a minimum, restore indexation at the full inflation rate. Indeed,

6 *We recommend that all relevant personal tax brackets, deductions, and exemptions be fully indexed.*

Under such indexing, labour income and all registered savings or investment would once again be fully indexed for inflation, and increased use of registered savings would mean a greater degree of indexing overall. In addition, the value of the deduction for returns from nonregistered savings would not be eroded by inflation. Those assets whose yields would continue to be taxed on an annual-income basis would, however, continue to be affected by inflation. For such assets we are not recommending any indexing. Should inflation once again become a major problem, however, the federal government might wish to consider the reintroduction of indexed security investment plans (ISIPs), but without accrual treatment of returns, for corporate equity.

Corporate Income Tax

We believe it is possible to achieve a much greater degree of tax neutrality by broadening the corporate-income-tax base and cutting statutory tax rates. The Department of Finance has already embarked upon such a course of action as a result of measures contained in the 1986 budget – notably, repeal of the 3-per-cent inventory allowance, phasing-out of the general investment tax credit (ITC), and the concurrent reduction in statutory corporate-tax rates of between 2 and 4 percentage points over the next three years. Such steps are designed to reduce the dispersion in marginal effective tax rates and thereby ensure a greater degree of tax neutrality with respect to investment decisions. Implementation of the following additional or alternative measures would narrow the variation in marginal effective tax rates even further. They involve:

- capital cost allowances that correspond more closely to actual capital costs;
- adjustment of the corporate tax system for inflation;
- lower and more-uniform statutory corporate-tax rates;
- closer integration of the corporate and personal tax systems; and
- greater loss offsetting for tax purposes.

Before discussing the above recommendations in greater detail, some comment is warranted concerning the federal government's decision to repeal the investment tax credit.

The Investment Tax Credit

It is not the investment tax credit *per se* that has caused so much variation in marginal effective tax rates; instead, it is the uneven manner in which it has been applied. The ITC rates vary by type of asset and by industry, as well as by region. Consequently, abolition of the ITC, as proposed by the federal Department of Finance in the 1986 budget, would considerably reduce the degree of dispersion in marginal effective tax rates. Accordingly, we support the federal government's decision to phase out the investment tax credit for all but a few special types of investments. We hasten to add, however, that should a stimulus to aggregate investment be considered desirable at some time in the future, an investment tax credit provided *at the same rate* for all types of capital, including inventories, might be appropriate.

Capital Cost Allowances

Accelerated capital cost allowances (CCAs) enable firms to write off certain investments for tax purposes long before the end of their economic lives. Machinery used in the manufacture and processing of goods (CCA Class 29), for example, can be written off in only three years, even though its economic life is estimated at over 18 years. In contrast, the tax lives of buildings correspond more closely to their economic lives. The current structure of CCAs is therefore a major source of variation in marginal effective tax rates among assets, firms, and industries. In order to reduce such discrepancies considerably and accomplish further base broadening,

7 *We recommend that the present system of capital cost allowances, involving broad classes of assets, be retained but that the allowances correspond more closely to actual capital costs, taking into account physical wear and tear and obsolescence. We also recommend that CCAs be adjusted to take into account the current costs of replacing an asset [as described in the next section of this Statement].*

We recognize, of course, that even if the current rate at which certain broad classes of assets are written off for tax purposes is clearly excessive, actual capital costs are extremely difficult to measure for all assets. Hence any major reduction in the degree to which CCAs are accelerated should be implemented only after close consultation with representatives of the tax-accounting profession and the business community.

Adjusting the Corporate Tax for Inflation

In order to mitigate the interaction of inflation with the tax system,[18]

8 *We recommend that the corporate tax system continue to make adjustments for inflation.*

Ideally, full indexation of the corporate income tax would be accomplished by (a) indexing CCAs to reflect actual replacement cost, (b) restoring the recently abolished inventory allowance at a rate corresponding to inflation; and (c) restricting interest deductions to real, rather than nominal, expenses. While the first two indexation provisions are administratively feasible, confining interest deductibility to real, rather than nominal, expenses would probably encounter difficulties. In particular, such a step would constitute a major divergence from the corporate tax systems of countries investing in Canada and could thus jeopardize the full crediting of Canadian corporate taxes under foreign tax systems. But indexation involves a package deal encompassing all three provisions, not just two out of three.

A more viable method of indexing the corporate income tax proposed by the Ontario Committee on Inflation Accounting[19] would be to continue to permit nominal interest deductibility but to adjust CCAs and the inventory allowance for the degree of non-equity financing. The result would be that whereas an entirely equity-based company would receive CCAs reflecting true economic depreciation, with complete indexation as well as the full inventory allowance, a company that uses debt financing would have the indexation component of CCAs and the inventory allowance reduced by the current proportion of non-equity financing.

Unfortunately, indexation of the corporate tax along the lines suggested above would greatly increase the complexity of the tax system and is therefore perhaps not worth undertaking as long as the inflation rate remains relatively low. Under such circumstances,

9 *We recommend that discretionary measures be implemented involving slightly accelerated CCAs and an inventory allowance, all taking into account the business sector's overall debt/equity position, as long as inflation remains below 5 per cent annually.*

For example, since roughly 60 per cent of corporate investment is equity-financed, the appropriate rate for an inventory allowance would be 60 per cent of the annual inflation rate. If the latter were 5 per cent, then a 3-percent inventory allowance would be required.

While indexation of the tax system may not be viewed as a matter of much urgency with the inflation rate currently hovering around 4 per cent annually, there is no guarantee that further inflationary pressure will not arise in the near future. The current mess in which we find the corporate tax system is partly due to the liberalization of CCAs and the enhancement of the investment tax credit introduced during the 1970s and early 1980s in an effort to counteract the adverse impact of inflation on corporate cash flows. To avoid repeating past mistakes, indexation of the corporate tax system should be considered a desirable medium-term objective. It ought to be viewed as an insurance policy against the damaging ramifications of a renewed outbreak of inflation. Adjusting to inflation accounting for tax purposes is, of course, easier, the lower the rate of inflation. Thus now is the time to act on indexation, while inflation is relatively low. Therefore,

10 *We recommend that the federal government introduce immediate indexation, or at least prepare a contingency indexation scheme that could be implemented should inflation exceed a threshold of 5 per cent for a prolonged period of time. In this regard, the indexation scheme proposed by the Ontario Committee on Inflation Accounting ought to be considered.*

Part of the variance in marginal effective tax rates is due to the preferential statutory tax rates that apply to companies involved in manufacturing and processing, as well as to small businesses. Hence, in conjunction with measures to broaden the corporate-income-tax base, steps ought to be taken to ensure that statutory corporate-tax rates are more uniform.

This could be achieved by abolishing the manufacturing and processing deduction and reducing the basic federal tax rate so as to ensure that the manufacturing sector will be faced with statutory rates that are no higher than at present. Similarly, any drop in basic statutory corporate-tax rates could be accompanied by a corresponding reduction in the small-business deduction in order to ensure that the statutory corporate-tax rates applied to small businesses would be no less than the present rates. (Note that we are not suggesting that provincial statutory rates be brought into line with each other, since these tax rates tend to reflect the level of public services provided within each province.) Accordingly,

11 We recommend that statutory corporate-income-tax rates be lowered and rendered more uniform across industries and types of activities. More precisely, we recommend that the special rate for manufacturing and processing be abolished, and we suggest a standard tax rate of 33-1/3 per cent, 8-1/3 percentage points of which would be abated to the provinces. In the case of private Canadian-controlled companies, however, we recommend that the first $200,000 of active business income be taxed at the rate of 25 per cent, again allowing an abatement of 8-1/3 percentage points to the provinces.

The foregoing rates can be compared with those applicable to large and small businesses in 1986. As shown in Table 4, for large manufacturing and non-manufacturing companies, the rates are 40 and 46 per cent, respectively, assuming that 10 percentage points of the tax rate are abated to the provinces. In the case of small manufacturing and nonmanufacturing firms, the statutory tax rates are 20 and 25 per cent, respectively, again allowing for 10 percentage points to be abated to the provinces.

Our suggested rates can also be compared with those which are expected to apply to large and small businesses in 1989, once the measures announced in the 1986 federal budget have been fully implemented. For large manufacturing and nonmanufacturing companies, the rates will be 36 and 43 per cent, respectively, assuming that provinces account for 10 percentage points of the tax rate. The statutory tax rates will be 18 and 23 per cent, respectively, in the case of small manufacturing and nonmanufacturing firms.

Integrating Corporate and Personal Income Taxes

With regard to the overall taxation of income from corporate investment, the degree of integration with respect to corporate and personal income taxes achieved by the former 50-per-cent dividend tax credit was excessive (except in the case of large tax-paying corporations) and therefore unduly expensive.[20] We therefore endorse the

Table 4

Actual and Proposed Statutory Corporate-Income-Tax Rates for Canada (Federal and Provincial Combined)

		Rate proposed by:		
	1986 rate[1]	Department of Finance (1986)[1]	BCNI[2]	Economic Council (1987)[3]
		(Per cent)		
Large business	46	43	35	33.3
Small business	25	23	35	25.0
Large manufacturing business	40	36	35	33.3
Small manufacturing business	20	18	35	25.0

1 Includes an abatement to the provinces of 10 percentage points.
2 Includes an abatement to the provinces.
3 Includes an abatement to the provinces of 8-1/3 percentage points.
SOURCE Canada, Department of Finance, *Budget Papers* (Ottawa: Finance, February 1986), p. 28; and Business Council on National Issues, *Tax Policy Reform in Canada*, A Report of the Task Force on Taxation Policy (Ottawa: BCNI, October 1986).

reduction of the dividend tax credit to 33-1/3 per cent – that is, 25 per cent of grossed-up dividends – while noting that it might well be adjusted in future to reflect any significant changes in average (federal plus provincial) corporate tax rates.

A dividend tax credit of 33-1/3 per cent, combined with the full taxation of capital gains upon realization as in recommendation 1 above, would also restore the balance in the taxation of dividends and capital gains achieved prior to the introduction of the lifetime capital-gains exemption in 1985.[21]

Under the present corporate tax, the preferential treatment of interest compared with equity costs is mitigated by the fact that interest is subject to personal tax upon receipt by households. On the other hand, dividends are eligible for the dividend tax credit, while taxes on capital gains are postponed until the latter are realized and then levied at half the personal rate, or not at all. When earned inside an RRSP or by a pension fund, however, interest is nontaxable, and dividends are not eligible for credits. Thus dividends earned on RRSP and registered-pension-fund investments do not receive any relief for corporate income taxes paid. As a result, RRSP holders and pension funds tend to favour debt investment relative to equity investment. This bias against equity investment will be cause for even greater concern if the existing limits on contributions to RRSPs are relaxed still further, as proposed.

The dividend tax credit could, of course, be extended to cover income from RRSP (and pension) funds. This would result in equal tax treatment of interest and dividend income, and would thereby eliminate the discrimination against investments financed by new shares. But that would still not remove the bias against income from RRSP investments received in the form of capital gains, which discourages the financing of investments with retained earnings.

The latter situation could be avoided, however, if accumulated capital gains on the common shares of Canadian public corporations held in registered savings plans were deemed to be dividends and, as such, qualified for the dividend tax credit. Accordingly,

12 We recommend the creation of a separate "capital component" within registered savings plans, consisting of both net capital gains and dividends received from listed common shares of taxable Canadian corporations. Upon withdrawal from a registered plan, the capital component would be grossed up by a factor of 1-1/3 for personal tax purposes, and this grossed-up amount would then be eligible for the dividend tax credit of 33-1/3 per cent.

Extension of the dividend tax credit to registered savings along the foregoing lines would remove the existing tax-induced bias against the investment of registered savings in common shares.

Loss Offsetting

An additional shortcoming of the present corporate-tax system has been that a large proportion of firms cannot take full advantage of all the tax allowances for which they qualify. From 1977 to 1981, for example, almost half of all investment was undertaken by companies that were rarely able to use their capital cost allowances, investment tax credits, and other deductions; in 1981, more than half of all corporations had no tax liability whatsoever.[22] Although unused tax losses can, of course, be carried forward (or backward), the period over which losses can be spread is limited. Moreover, the present value of these tax allowances is reduced by the fact that firms must forgo interest on losses carried forward.

In our view the most effective and acceptable approach to implementing loss offsetting for tax purposes would be to allow firms to carry losses forward indefinitely. Moreover, tax losses should be carried forward not simply at their nominal value, as at present, but marked up by an interest factor to allow for the fact that non-tax-paying firms have to wait to get the benefit of the tax allowances. Accordingly,

13 We recommend the unlimited carry-forward of losses for tax purposes – with interest – subject to appropriate tax-avoidance rules.

Such a provision would be especially beneficial to new, small, or undiversified businesses, or firms that reinvest a relatively large proportion of their income. Unlimited loss carry-forward would reduce the possibility of fraudulent claims for losses, since firms would not be able to claim losses until they had taxable income.

The foregoing recommendations concerning the corporate-income-tax system could be implemented within three or four years. For instance, the present general investment tax credits of 7 and 10 per cent are to be reduced by the federal government to 5 and 7 per cent, respectively, in 1987; and both are scheduled to be reduced to 3 per cent in 1988 and repealed entirely in 1989. Our

recommended capital cost allowances, as well as the proposed cuts in statutory corporate-tax rates, could be phased in over a similar period of time. By contrast, the recommended extension of the dividend tax credit to registered savings plans and the unlimited carry-forward (with interest) of losses for tax purposes could be put into effect immediately.

Sales Taxes

A broadly based, uniform value-added tax (VAT) that would replace the manufacturers' sales tax could remove both the intertemporal and the intersectoral misallocations of capital, characteristic of the existing tax. The proposed business transfer tax (BTT) – a VAT under another name – promises to place federal indirect taxation on a much more efficient footing, provided that it is imposed on a broad base and at a single rate.

14 We support replacement of the existing federal sales tax with a new one that effectively exempts business inputs, such as a value-added, or business transfer, tax.

The result would be improved if provincial sales taxes were also removed from business inputs and capital goods. Therefore, to reap the full efficiency gain from sales tax reform,

15 We recommend the removal of capital goods from the base of provincial sales taxes as well.

We recognize that considerable effort is already being made to avoid imposing sales taxes on business inputs. But it is often difficult to tell at the point of sale whether a good is for business or personal use; thus some tax on capital goods is almost inevitable under a traditional sales tax. Should one or more provinces decide to apply the same VAT or BTT methods employed federally to remove inputs from the tax base completely, the administration and compliance costs of these taxes could be reduced by combining the efforts of both levels of government. Therefore,

16 We recommend that both levels of government discuss simultaneous reform of their indirect tax systems.

It remains to be seen how comprehensive the BTT will be and how it will apply to various items of consumption. Difficulties can be expected in the cases of housing services, financial services, hospital and educational services, and consumption by nonprofit institutions and government. Some of these might be exempted; others, zero-rated. Simply exempting some institutions would deprive them of a mechanism by which to obtain relief from taxes paid on their inputs. Zero-rating brings the supplier into the circle of licensed vendors and confers on him the right to deduct inputs.

The foreign experience with value-added taxes indicates that their administrative and compliance problems rise dramatically when they are imposed at nonuniform rates. The same can be said of the business transfer tax. The latter has, however, the additional disadvantage that if it is imposed at different rates at various points in the production and distribution chain, it becomes difficult to remove fully the burden of these taxes from exports or any other zero-rated goods and services. Therefore,

17 We recommend that any new tax, such as a business transfer tax, be at uniform rates, with as few exemptions of consumption goods and services as possible, and that it be visible at the point of sale.

We are also concerned about the hidden nature of this new tax and would like to see the tax either invoiced separately or at least posted at the cash register. Invoicing or posting would, however, provide misleading information unless a uniform rate were applied at all stages of production and distribution.

Only about a third of domestic consumer expenditure is now burdened with the MST, at a typical rate of 12 per cent. Broadening the base of the federal sales tax would make it possible to reduce this tax rate, increase federal revenues, or both.

While recognizing that a new BTT would have to raise at least as much revenue as the old MST, the revenue from this source should not be increased without careful consideration. Increasing BTT revenue tilts the tax system away from a lifetime-income tax towards a consumption tax and raises questions of fairness. Concerns about interregional equity arise even without increasing the revenue from this source.

A BTT would raise the price that people pay for consumption goods. For low-income persons who cannot save, there would be a clear-cut increase in the cost of living. While some low-income persons are shielded from such increases to the extent that they receive indexed transfer payments, others are not well shielded. For low-income persons, therefore, indexed transfers should be supplemented by sales tax credits, which should not be implicitly taxed back by other welfare programs.

18 We recommend that if a uniform value-added tax or business transfer tax is adopted, it be accompanied by an appropriate personal-income-tax credit available to taxpayers with incomes below a stipulated threshold.

While the BTT is unquestionably a substantial improvement over the MST, the Council is not convinced that the BTT is a suitable tax base for generating substantial increases in federal tax revenue, now or over time. The BTT has a number of shortcomings in terms of equity and of regional and international implications. First, the tax credit recommended above would offset the higher cost of living associated with the BTT only for those families below a certain threshold. We have no means of easing the burden on families or individuals who are above that threshold. Second, interregional redistributions could result from the substitution of BTT revenue for income-tax revenue, and from the extension of the federal sales tax to transport services. Transport services are currently not subject to federal sales tax. Their inclusion in the base of a BTT would affect the well-being and development of regions and industries where transport costs are a major component of consumer prices. Similarly, increasing the flat rate of a BTT in order to reduce personal or corporate income taxes would help high-income, but hurt low-income, regions. Third, this last change would lower the taxes on nonresident investment in Canada, putting a larger tax burden on residents.

Some members would support an increase in BTT revenues well in excess of those obtained through the current manufacturers' sales tax in order to finance cuts in personal tax rates. Others would not, for the reasons noted above. Moreover, we have provided a means of financing reductions in marginal tax rates through the recommendations that call for full taxation of capital gains and accompanying changes to the corporate-income-tax system.

Resource Taxes

Deductions of exploration and development costs by both the mining and oil industries, the remaining earned depletion allowances, and the processing allowances made for mining industries are the principal factors responsible for the negative marginal effective corporate-tax rates enjoyed by those two industries in the past. The exploration process can be compared to industrial research and development. The deduction of exploration expenses from taxable income can thus be considered very similar to the deduction of research and development by other industries. Other special tax incentives, such as depletion allowances, can have some disadvantages; either they get reflected in higher bonus bids, and thus fail to remain with taxpayers, or they interfere with provincial resource management.

The analysis of corporate-income taxation uncovered a large variation in tax rates across industries and firms. In the mining sector, some of this variation is caused by provincial processing allowances. To increase the neutrality of the tax system with respect to resource firms and resource development,

19 We recommend the gradual withdrawal of the remaining (federal) earned depletion allowances and (provincial) processing allowances.

This recommendation affects mostly the mining industries and would be offset in part by a general reduction in federal tax rates. Reductions in provincial mining taxes to offset the withdrawal of processing allowances would also be appropriate. Given the current state of markets for the products of mines, earned depletion and processing allowances could be phased out gradually. Unused depletion allowances should be grandfathered and granted the benefit of the recommended interest on losses carried forward.

The federal resource allowance, in lieu of deductions of royalties and mining taxes paid, is capable of distorting royalty systems. It increases the effective cost to resource companies of royalties and other resource rents that exceed the federal allowance, and it reduces the after-tax cost of those rents which fall short of the allowance. In this way, the federal allowance creates distortions among oil, gas, and mining industries. The federal allowance, by not following this pattern of variation, modifies the differences in after-tax royalties among wells. Thus it is impossible to say that the royalty system achieves an efficient allocation of costs and risks among provincial landowners and private-sector resource companies. The best solution to this problem is a return to the system that was in force from 1917 to 1973, whereby provincial royalties were fully deductible from taxable income (mining taxes became deductible in 1946).

This problem was addressed before by Council, in a publication entitled *Connections*;[23] yet it remains unresolved. Pending a solution, considerable improvement could be made by disallowing, for federal-income-tax purposes, a percentage of provincial royalties, mining taxes, and other resource payments in excess of the federal

resource allowance, while allowing the deduction of lesser royalties and mining taxes. Provision could be made for this percentage to vary with economic circumstances.[24]

Property Tax

Our research found that municipal property taxes have an important impact on the effective tax rates on new investments in Canada. In fact, property taxes on businesses are a more important component of such effective tax rates on new investment than either corporate taxes or sales taxes on capital inputs. They also vary quite substantially, depending on each municipality's priorities, assessment practices, and tax rates. We also found that, in general, businesses pay a greater proportion of municipal property taxes than do individual residents, effectively cross-subsidizing services to residential property and the community at large. Many economists and independent observers find this situation to be objectionable.

On the other hand, discriminatory taxing of businesses is a long-standing practice. The whole exercise of municipalities competing for business investment is rooted in the belief that business assessment produces a profit that can be used to keep the residential rates down. Any major shift in the system towards easing the burden for business could involve a complete realignment of the property tax system, the division of revenue and expenditures between provincial and local governments, and the intergovernmental transfer system.

20 *We recommend that where they now do so, provincial governments continue to impose provincial standards for property assessments and that all provinces, in collaboration with their municipalities, review the municipal financial responsibilities borne by businesses and residents to ensure that there is a reasonable sharing of taxes and benefits.*

We are reluctant to go further than this, since we have not engaged in the kind of comprehensive study of municipal fiscal management that would permit more specific advice.

Conclusions

In developing these recommendations we have been guided by the belief that tax reform, particularly reform of taxes that affect savings and investment, should address three principal issues: the definition of the appropriate base for each tax, the breadth of the tax bases chosen, and the mix of taxes used to meet government's revenue needs.

We note that different countries and governments have taken different approaches to these questions in recent years. The federal government in the United States has chosen to reform its tax system by broadening the base of an annual income tax, with no integration of corporate and personal income taxes and no adjustments for the effects of inflation on capital income. By way of contrast, many other industrial countries are broadening the base of their income tax systems, while moving to greater integration of their corporate- and personal-tax systems. Many of these same countries have also shifted the mix in their tax systems to increase the share of revenues obtained by transaction or consumption taxes.

The federal government in Canada is also currently proposing, or implementing, a number of reforms – such as broadening the base of the corporate income tax and increasing the share of this tax in overall federal revenues, enlarging the share of sales or consumption taxes in the overall tax mix, and increasing the amounts of registered savings allowed under the personal-income-tax system.

Scope of Our Enquiry

We have imposed two restrictions on our enquiry that are particularly important: revenue neutrality and distributional neutrality. The first restriction simply means we have assumed that it is not our business to change the total amount of government revenue in the process of tax reform. This does not mean, of course, that we are indifferent to the current goal of deficit reduction. We are of the opinion, however, that tax increases to cut the deficit would be more economically sound and more politically acceptable if carried out on a suitably reformed tax base.

Nor have we seen it as our goal to change the distribution of income that results from our present tax system. Goals concerning the distribution of income are inevitably divisive. Our approach has been to seek tax arrangements that would increase the size of the total social pie and to leave discussion of the appropriate division of this pie to wider debate in the political process as a whole.

We have also stressed that our enquiry has not been restricted to one level of government or to any particular type of tax on savings and investment. Indeed, we find that there are many interactions between taxes on savings and investment, so that such taxation must be treated as an interconnected system. For these reasons, we are opposed to piecemeal reform of the taxation of savings

and investment. For instance, we have found that it would be desirable to remove sales taxes from investment goods and services. We note that both federal and provincial governments add about the same burden to taxes on investments by levying sales taxes on capital goods; thus reform by both levels of government is desirable.

A Proper Balance

Governments are continually tinkering with the tax systems within their jurisdictions – usually in the name of reform. In a democratic society this is perhaps inevitable, given the plethora of vested-interest groups lobbying for tax relief. But every now and then there comes a time to stand back and take stock, and now is just such a time.

This having been said, it must be recognized that matters of taxation cannot be isolated from matters of public spending. For governments that are accountable to their electorates, they are twin sides of the same coin. Governments have a responsibility to exercise prudent and positive fiscal restraint. This applies to policies that raise revenues, as well as those which spend them. By the same token, reforms to the revenue side of the equation should not be interpreted as substitutes for reforms needed on the expenditure side. Changes to the tax laws to encourage personal savings, for instance, do not remove the need for pension reform.

Equally, concerns about economic efficiency and social justice cannot be separated into compartmentalized boxes. The recommendations we have outlined, if adopted, represent a balance of concerns for economic efficiency and growth, on the one hand, and for fairness and even-handedness, on the other. We have been conscious that the more competitive and stronger the economy, the greater the opportunity for individuals to prosper. But there must be a proper sharing. The drive for economic efficiency must not be at the cost of increased social or regional tensions.

The Proposed Tax Mix

Taxes are ultimately borne by individual people – not corporations or other businesses. As the personal income tax is both the most important direct tax and the main source of tax revenue for federal and provincial governments, our recommendations in this regard are central to any comprehensive reform of the manner in which investment income is taxed.

The Council has taken the approach that the revenue gains from full taxation of capital gains should be used to reduce marginal tax rates and to remove elements of the tax system that discourage saving. The Council is aiming here for greater simplicity (it is no longer necessary to devote pages and pages of the tax code to limiting the conversion of other income into capital gains) and for greater efficiency (through less tax avoidance, more efficient use of savings, and less disincentive to save). At the same time, we have placed limits on the contributions to registered savings plans to minimize the adverse effects on the cash flow of governments, and we have retained the minimum tax to ensure that the proposals do not create excessive tax relief for the well-to-do.

The recommendations pertain to two distinct forms of saving, both of which will encourage new investment and growth:

- registered savings, which postpone taxation until the income is withdrawn from th plan (as a result of recommendation 12, equity investments would be eligible for the dividend tax credit); and

- nonregistered savings, which would be treated as they are now except that the tax deduction accorded to interest and dividends would be increased to a limit of $2,000 and broadened to include capital gains and net rentals from property.

The proposals would provide Canadians with much more scope to "save for a rainy day" and for old age by averaging their incomes over time. This, we feel, is particularly appropriate for a future in which we foresee increasing pressure on Canadians to change jobs frequently, to re-educate themselves periodically, and to prepare themselves for longer and healthier retirements. Through a combination of registered pensions, registered saving, and registered borrowing, the tax system would encourage taxpayers to be much more self-reliant than they can be under a system that taxes on the basis of annual income.

Our recommendations are intended to tax all lifetime income by requiring that registered savings be deregistered and taxable before or upon the death of the taxpayer, subject only to a rollover to spouses, as exists today. A consumption tax would go further and would exempt bequests and gifts to others from the tax base. The Council considered and specifically rejected such consumption-tax treatment.

Our recommendations are also distributionally neutral. Low- and medium-income Canadians would face no higher tax rates than they do today; those below a stipulated threshold would have a tax credit to offset the

impact of a business transfer tax or a value-added tax uniformly applied; and all would share in enhanced access to registered savings. Moreover, all Canadians would be able to share in the growth of income that would occur under a more neutral tax structure.

As for the present corporate-income tax, we have essentially proposed broadening the tax base and cutting statutory tax rates while maintaining the corporate-income-tax share of total tax revenue at the current level. Such a change in the corporate-tax structure would cause shifts in the tax burden on both existing and future investments. The size and the direction of the impact will depend on the industry, the asset mix, and the debt/equity ratio of each company. The changes must therefore be made with appropriate consultation; but we wish to emphasize that the biggest change – a deceleration in capital cost allowances – would be countered to a considerable extent by the reduction in statutory rates.

Our recommendations go further than base broadening and rate reductions, however, in suggesting that the corporate-income-tax base should correspond more closely to real income, not nominal income. Past experience has taught us that an unindexed corporate-income-tax system is accident-prone. An indexed corporate tax ought to be viewed as an insurance policy that is necessary to ensure that any renewed outbreak of inflation will not, once again, seriously distort investment decisions or provoke the kind of *ad hoc* tinkering with the tax system that occurred in the 1970s.

Such a combined strategy would reduce the role of the corporate tax as a tool to influence the allocation of investment and would transform it into a withholding tax, which would then be adjusted properly for inflation and integrated with the personal-tax system. While such a tax system would still fall short of the ideal, it would be a great deal better than what we have now, especially if such measures are combined with the recommended changes in personal, sales, and resource taxation.

Reform of the federal sales tax is overdue. Various reform possibilities have been discussed over the years, and the federal government is examining the possibility of replacing its sales tax with a new business transfer tax.

We support replacement of the federal sales tax with a business transfer tax or equivalent value-added tax on consumption. And while recognizing that provincial-sales-tax legislation already goes some way in that direction, additional improvement would be made by exempting investment goods from provincial sales taxes. We also take the view that the new federal business transfer tax (on value added) should be imposed at a uniform rate, with as few exemptions of consumption goods and services as possible, so that the tax will be visible and simple. Visibility could also be increased by quotation of the tax at the point of sale.

At the minimum, it could be expected that the revenues raised by a new business transfer tax would replace those secured by the present federal sales taxes. Beyond that, it could generate additional revenues, enabling the federal government to lower other tax rates or reduce the federal deficit. On the other hand, a BTT, uniformly applied, is a flat tax on consumption. To use this source of revenue as a substitute for a progressive income tax, without compensating personal-income-tax credits, would be a regressive move – affecting individuals and regions with low incomes. Moreover, unduly high consumption taxes could provide incentives to Canadians, especially retired Canadians, to spend their money abroad, where sales taxes are lower or nonexistent.

While the opinions of Council members differ as to the future role of a BTT or VAT, in general the Council does not think that the share of transactions or sales taxes in the total revenue of governments should increase.

Resource industries pay taxes and are subject to tax provisions that no other industry in Canada faces. In analysing them, one has to separate those which are desirable elements of provincial royalty systems from other tax provisions.

The measures we have proposed – gradually phasing out (federal) earned depletion allowances and (provincial) processing allowances – would affect mainly mining companies. The effect would be offset by the recommended reduction in corporate-income-tax rates. Given the current state of most mineral markets, unused depletion allowances should be grandfathered and should benefit from our recommended proposal to allow losses to be carried forward with interest. With respect to the resource allowance, there should be a return to full deductibility of royalties and mining taxes. Failing that, some progress could be made by disallowing only a fraction of royalty deductions in excess of the current allowance.

Finally, we observed that the property tax accounts for more of the overall marginal effective tax rate on a new investment than either the corporate tax or sales taxes. We also observed that most municipal governments tax commercial and industrial property more heavily than residential property. But given the complexities of provincial and municipal financial arrangements and the fact that the property tax is the single most important

revenue source for municipalities, the Council chose to recommend further study of these problems by the governments themselves.

The Gains to Be Made

The prime focus of this Statement has been on how the *structure* of Canadian taxation might be modified so as to achieve more effectively a number of longer-run goals, most notably the more efficient allocation of resources and hence a higher overall standard of living. Tax policy in this sense is not an appropriate instrument for the attainment of short-run macroeconomic objectives, such as providing an immediate stimulus to employment or lessening inflation. For such immediate objectives, what is more important is the mix of fiscal policy – the setting of tax rates and government-expenditure levels – and of monetary policy.

That having been said, a responsible government would have to consider whether structural changes to a tax system could possibly involve major disturbances to the economy, no matter how great the potential long-term gain. To determine whether there would be adverse effects from its proposals, the Council simulated the overall impact of the type of changes proposed here, using its CANDIDE model. On the basis of what could be considered rather harsh or unfavourable assumptions, the results of our simulations suggested very strongly that major changes could be made in the current personal- and corporate-tax systems with no significantly adverse consequences.

The CANDIDE model cannot capture the longer-run favourable impacts of our proposals on savings and, in turn, on either domestic or net foreign investment (exports minus imports). Nonetheless, it does indicate the potential for substantial gains in efficiency as a result of the better allocation of resources. Specifically, it showed that greater efficiency would maintain the existing level of GNP with a lower level of investment by increasing the productivity of that investment. Over the longer run, although there could be some debate over the absolute size of the increase in savings once Canadians responded to the new structure of taxes that we recommend, there is no doubt but that the result would be an increase in output – an increase that, in turn, would allow for reductions in tax rates but yet keep the government deficit on a declining growth path.

Comparisons with U.S. Tax Reform

The tax reform recommended in this Statement has much in common with the tax reforms being undertaken, or proposed, in the United States, Canada, and other countries. For example, many countries – including Canada and the United States – are broadening the base of the corporate income tax by stripping out incentives and lowering statutory tax rates. The intent of all of these reforms is to increase the role of business judgment – and decrease the role of the tax system – in the selection of investments. We would go further in insisting that real, rather than inflated, corporate income is what should be taxed.

In another important respect – the integration of business and personal taxes – recent U.S. tax legislation differs substantially from past practice in Canada, the trend in other industrial countries, and the recommendations in this Statement. The United States is one of the few OECD countries that has not moved to reduce double taxation of corporate shareholders by integrating personal and corporate taxes. Indeed, the recent U.S. tax legislation removes the last vestige of integration in their tax system. We do not think the U.S. example should be followed in this respect; indeed, our proposals would increase the integration of personal and corporate income taxes in Canada.

On the side of personal taxation, our recommended shift towards a personal lifetime-income tax, through greater use of registered saving, contrasts with the recent move in the United States to curtail the deductibility of saving and thereby confine the personal-tax base to annual rather than lifetime income. Our proposals are similar to U.S. legislation in insisting that capital gains be taxed like other income, with appropriate offsetting changes in tax rates to maintain distributional neutrality.

The recommended changes should not adversely affect Canada's attractiveness for investment or highly skilled labour. Indeed, the reverse may well be true. Our recommendations are not intended to increase the overall tax burden on corporate investment income. In the aggregate, the revenues raised by a broader-based corporate income tax would not change very much, and sales taxes would no longer be levied on capital inputs; therefore, business would likely pay lower taxes on investment income. By contrast, in the United States the revenues raised by corporate income taxes are expected to increase by 22 per cent over the next five years, to finance a personal tax cut of 5 per cent. This increase in corporate taxes will obviously make investment in Canada more attractive.

Moreover, it is clear that the burden of increased U.S. corporate taxes must eventually be borne by people; in taxation, as in the rest of economics, there is no such thing as a free lunch. While the long-run incidence of corporate income taxes is not altogether clear, there is a

widespread presumption that in the short run at least, the burden of increased corporate income taxes in the United States will fall on shareholders. Compared with our proposals, therefore, recent U.S. tax legislation will increase the burden of taxation on capital income in the short run and have uncertain effects in the long run.

And Globally?

Finally, by achieving a more efficient allocation of investment, and thus higher productivity throughout the economy, our package of recommendations would enhance Canada's overall competitiveness from an international standpoint. Such a strategy is in direct contrast to the existing one, which attempts – through tax allowances or exemptions – to maintain or improve the international competitiveness of selected industries *at the expense of productivity* in the economy as a whole. The important message is that if the tax system can contribute to attaining efficiency in the allocation of our resources, our competitive position in the world economy will most certainly be enhanced.

Dissenting Comments

Dian Cohen

I believe that this Statement makes a useful and provocative contribution to the current discussions on tax reform. Its insights and recommendations deserve serious study. However, the idea of taxing incomes on a lifetime, rather than an annual, basis – while interesting in some sort of "ideal" context – seems to me to be impractical and at odds with the political and economic realities of our time.

Diane Bellemare, Kalmen Kaplansky, and Chaviva Hosek

Taxation and fiscal issues are, by their very nature, divisive. Everyone, it is said, wants to benefit from government expenditures; yet no one wants to pay the bill. Nevertheless, tax reforms have occurred, and are occurring, in other countries with a relative degree of consensus, as demonstrated as recently as this year in the United States and in Sweden in 1982. The experience of other countries shows that it is possible to proceed with a tax reform that is well accepted by the public at large. The foundations of a politically acceptable tax reform lie in widely shared concepts of justice and equity. People accept paying bills that they consider fair; otherwise, they will be tempted to evade them. In light of this elementary principle of political economy, we have to express important reservations on the main thrust of this Council's Statement and on its precise recommendations regarding personal, corporate, and sales taxes.

Where we part company with our colleagues is on the role of the tax system and the criteria for reform. The report focuses solely on how the tax system affects investment returns and savings decisions. But its approach is based on a narrow and, in our view, erroneous concept of efficiency that totally ignores matters of distributional justice, ability to pay, or public consensus. The Statement argues that the present tax system is "impairing the rate of capital formation and encouraging investments in projects that are attractive only because of favourable tax treatment." But what it proposes would alter the very nature of Canada's fiscal system in ways that, we believe, would be neither revenue-neutral nor distributionally neutral. Because the concepts of justice and fairness put forward in the Statement are not widely accepted, the recommendations would be unlikely to create a consensus in Canada. Moreover, we think that if implemented they could be detrimental to Canada's economic performance.

To be politically acceptable, tax reform has to be based on accepted values. In this regard, the document fails to present a wide discussion of the concepts of equity and justice. The fairness criterion put forward in the Council's Statement is one based on a lifetime horizon. In other words, it is based on the premise that "annual ability to pay" is not an important equity criterion; consequently, the document supposes that it is not important that individuals with the same annual income pay the same amount of taxes. It *proposes* that individuals pay taxes on that part of income that is spent or not put into a registered savings plan; it *supposes* that the individuals who save will be taxed later in life when the proceeds of their savings are eventually spent. What is critical is that over their entire lifetime, those individuals with the same income *ought to* pay the same amount of taxes. But a lifetime is a large horizon. Nobody will be able to ascertain, or verify, that equity over a lifetime has been respected.

We believe that the fiscal system should contain a formula for the averaging of income over a period of years in order not to penalize those whose incomes fluctuate significantly. But we are concerned that exempting all registered savings, and taxing only income that is spent during a lifetime, is in fact a consumption tax that favours those who can afford to save. Over some periods of time it is likely to increase inequalities in income and wealth. One could design examples on paper to show that a tax based on spent income is equitable over life; however, most of the time what happens on paper and what happens in real life turn out to be two completely different things. Compare, for example, the pension promised on paper at the beginning of an average individual's working life with the pension he or she actually receives, and one would have to admit that it is impossible to plan over a whole life.

We believe that for most Canadians a fair fiscal system is one based on the concept of annual ability to pay. It was the concept adopted in Canada in 1972, and it is the concept that was adhered to in recent U.S. reform. In

this regard, because a consumption tax, or a tax based on lifetime income spent, would enlarge horizontal inequality and lead to situations where people with the same annual income would not pay the same amount of taxes, we think Canadians would, and should, reject it outright. Indeed, if implemented we believe that a tax "reform" along these lines could prompt many Canadians to question the fairness and legitimacy of their governments.

One of the main arguments for the proposed changes presented in this Statement is that the actual system taxes savings more than once, consequently discouraging savings and investment. We consider the proposition to be fallacious. The argument is based on the idea that because individuals pay tax on all income and pay tax on income generated by their savings, the net rate of return – or the rate of return after tax – is not equal to the market rate. Our reaction to this argument is "So what?" There is nothing ethical or moral that requires that the rate of return on savings after tax be equal to the market rate of return, especially in those years when nominal and real interest rates are very high.

This document presents us with the value judgment that the fiscal system must not discourage savings mainly on the pretext of efficiency through time. We disagree. The ultimate purpose of the fiscal system is not to increase savings but, rather, to provide a fair distribution of the costs of public expenditures. In the process, as we recognize, it must not impede economic growth.

Besides, Canada does not have a savings problem. On the contrary, a major element impeding the growth of the Canadian economy is the fact that aggregate demand is not strong enough. The stimulation of saving can only depress aggregate demand and generate more unemployment. The Council Statement supposes, as does the CANDIDE model, that the increased savings will immediately generate an increase in investment. This argument is not well founded. Investors invest when and where they know they can sell the proceeds of their investments. Actually, in Canada, investments are not constrained by savings; there are plenty of idle financial, physical, and human resources. Because of this, a fiscal system that pursues as its main objective an increase in savings can only increase unemployment and be detrimental to the growth of the Canadian economy.

For these reasons, we do not approve of those recommendations which would enlarge the personal tax system from one based on annual income to one based on consumption over a lifetime. In particular, we are strongly opposed to recommendation 3, which, by increasing the amounts in registered savings, would lead to a deterioration in horizontal equity.

We are not opposed in principle to a reform of the sales tax through the introduction of a business transfer tax, which would enlarge the tax base to include services and could permit a decrease in the actual tax rate. However, despite the claims in the Statement, we suspect that the proposed changes in personal and corporate income tax (especially recommendations 3, 4, 5, 11, 12, and 13) will decrease government revenues and put pressure on the federal government to raise the forgone revenues through an increase in the business-transfer-tax rate. Indeed, if the government is inclined to raise additional revenues through increases in the BTT rate, one can reasonably fear inflationary pressures. Such a change in the structure of the fiscal mix, even though accompanied by a personal tax credit to low-income taxpayers, would be to the detriment of the average taxpayer, who will have to support the burden of the reform.

Overall, then, it is hard to believe that the Council's proposals, if adopted, would be revenue-neutral and distributionally neutral or would generate the major growth benefits claimed in the Statement.

Finally, in spite of our opposition to the basic thrust of this Council Statement, we share the view that tax reform is needed. Our system is far too complex. The fiscal base has eroded through time, and in its present form it gives rise to too many inequities. We believe, however, that true reform must take into account the principle of "ability to pay in a given tax year." We also recognize that, at the end of the line, revenues must finance vital services, as well as income transfers to individuals and regions – the expenditure side of the public coin. Canadians expect their elected governments to fulfil public responsibilities. In this respect, there is no such a thing as a free lunch.

Raymond Koskie

I have had the opportunity to read the Dissent of my colleagues Diane Bellemare, Kalmen Kaplansky, and Chaviva Hosek, with which I am fully in agreement; however, I wish to add certain additional comments.

A broad consensus has emerged in Canada – and indeed internationally – that the tax arrangements developed over the past decades are in need of reform. The momentum for tax reform is spurred largely by the public's perception that the existing tax system in *unfair*. Tax reform proposals must meet this concern. They must re-

dress the unfairness in the system in a way that is responsible and in a manner that contributes to both the *equity* and the *growth* of the Canadian economy. There can be no doubt that this is an awesome task. Nevertheless, we must come to grips with the issues – and the sooner, the better. Although the Council states that:

> the main thrust of our recommendations therefore is to reduce these efficiency losses and at the same time create a fairer and simpler tax system,

in my respectful view, the Statement makes very little headway towards satisfying those objectives.

The roots of the public's discontent with Canada's tax system are many, and they run deep. Each particular class of taxpayer has its own grievances against the peculiar ways in which taxes are levied upon it. Any consideration of tax reform must consider the grievances of not only the wealthy, high-income, and corporate taxpayers; it must also consider the broader grievances of *ordinary Canadians*, who, without doubt, shoulder the largest share of the tax burden. Unfortunately, the Statement focuses largely on issues of concern to Canada's corporations and its wealthier and higher-income earners.

Canadian wage earners are keenly aware of the taxes that are deducted from their pay cheques. These are deducted from pay cheques as night follows day, and with little allowance for special circumstances. Ordinary Canadians do not hire tax planners; nor can they benefit from the various tax-saving or deferral schemes. They are wary that their tax dollars are taking the place of taxes that a large group of wealthy Canadians are able to avoid, for one reason or another.

These persons therefore have good reason to be concerned about the fairness of the present tax system. Canadian corporations have enjoyed many favourable tax arrangements to reduce their tax costs and effectively shift the tax burden onto others. The Council recommends eliminating certain of these special allowances; but, on the other hand, it proposes to use the new corporate-tax revenues to reduce the corporate-tax rate. No consideration is given to the possibility of using those revenues *to reduce the tax burden on ordinary Canadians*, as the recent U.S. tax amendments are attempting to do. Similarly, the Council proposes eliminating the earned depletion allowance, and the provincial processing allowances, for companies active in the resource industry but does not consider how the additional tax revenue generated by these changes should be used.

The Council also ignores basic fairness considerations in its proposals for the reform of the *personal-income-tax system*. It recognizes that the capital gains exemption of $500,000, as well as the favourable tax treatment given to capital gains, generally serves no economic purpose and is unfair; but, once again, while the Council recommends taxing capital gains as any other income and eliminating the capital gains deduction of $500,000, it proposes to use the extra tax revenues from these changes not to reduce taxes for all Canadians, but only to reduce the tax rates for the highest-income earners. No consideration is given to the best use of the extra tax revenue to be gained from the taxation of capital gains; the Council seems content to take money from the left pockets of wealthy taxpayers only to put it in their right pockets.

The Council has recommended a "lifetime-income tax," which essentially is a tax on the *consumption expenditures of individuals throughout their lifetime*. Most taxpayers will be unfamiliar with the term "lifetime-income tax." The Statement's emphasis of this term somewhat blurs that which is really intended – namely, a tax on consumed income. This somewhat radical concept is clearly *regressive*, in that it ignores the taxpayer's ability to pay. In response to the question of whether or not this concept would change the tax burden, the Council states:

> . . . not very much at all . . . .

Surely, if the Council is as concerned about "equity" or "fairness" as it suggests, then why does it recommend a tax measure that makes no attempt to shift the tax burden from lower-income earners to the substantial group of high-income earners who pay little, if any, tax? So much, then, for the Council's attempt at a "fair" tax system.

The Council theorizes – with, in my view, unsupported optimism – that this consumption tax will result in greater savings and a "sizeable boost in investment," with the further result that:

> Since labour would have more buildings and more machinery and equipment with which to work, labour productivity and output would increase. With increased employment opportunities and higher real wages, working Canadians would benefit the most.

These conclusions, however, totally ignore the commonly held view that Canadians are already among the world's highest savers. This therefore begs the question: Do we need more savings? Furthermore, how do we know that the additional savings will be invested as the Council anticipates? It is interesting to observe the comments of William Mulholland, Chairman of the Bank

of Montreal, in a recent interview with Maclean's Magazine, when he described the problem thusly:

> It's sick. The world's monetary system is *flooded with liquidity*, but it ain't being productively employed the way it used to be. People are finding it cheaper making money with money than to make better goods or new products, or to bring in new resources. Sooner or later that's going to exact a very, very serious toll. It's scary. [Emphasis added.]

The Council's Statement leaves a large gap by not recommending incentives to encourage savers to invest their money in Canada's industry, assuming that there is a need for this type of investment.

Conspicuous by their absence are any data in support of the so-called need for "more buildings and more machinery and equipment" and of the perceived "increased employment opportunities and higher real wages." What the Statement fails to recognize and deal with is that one of our many economic problems is to persuade people, both within and beyond Canada, to spend more on Canadian goods. We must make every effort to *stimulate demand* for our goods. The imposition of a consumption tax will only serve to depress this demand, which surely is an undesirable result. In short, then, there is – in my respectful opinion – very little, if any, basis in support of the concept of a consumption tax.

The proposals in the Statement do not realistically meet the need for tax reform in Canada. Tax reform demands hard answers to hard questions, and the Council has refrained from either asking or answering those questions. If the Council proposes to maintain the current division of the tax burden between the business and the personal sectors, then we need to know the economic justification for maintaining the status quo. We also need to know how the division of the tax burden affects the level of aggregate demand, and consequently the level of economic growth, in Canada. If the Council is proposing to lower corporate tax rates to attract new investment to Canada, then we need evidence that lower tax rates are the most effective way to encourage investment in this country. Serious study must be given to these alternative ways of encouraging investment in Canada before Canada's corporations are offered significant reductions in their tax rates.

The Council's recommendation that taxpayers be allowed to deduct up to 25 to 30 per cent of their income as contributions towards registered savings plans is a seriously regressive step. This proposal will be of benefit principally to higher-income Canadians with significant amounts of money in excess of their needs. Families earning the average family income in Canada simply cannot afford to set aside much, if any, of their income in savings, and therefore cannot take advantage of this deduction. This proposal will allow wealthy Canadians large deductions and will further allow them to defer taxes on all income earned by their savings while in the registered savings plan. So, while ordinary wage earners will be paying taxes on each and every pay cheque, upper-income Canadians who are able to save significant amounts of money will be afforded large deductions and will be permitted, under the Council's proposal, to defer taxes on the interest, dividends, and capital gains accruing to such savings as long as the income accrues to the registered savings plan. This proposal is grossly unfair. It will have the effect of removing significant amounts of savings by wealthy Canadians from the current tax base and will therefore further shift the current tax burden onto ordinary Canadians.

The Council has advanced no persuasive reason for such a generous allowance to higher-income earners. It offers no evidence that the Canadian economy requires more savings and less consumption; nor does it consider any alternative mechanisms for promoting savings in the Canadian economy. The Council does suggest that it is concerned about the "double taxation" of savings. The current tax system, however, does not double-tax savings. It taxes earnings that are derived from every discrete productive activity. Income generated by one productive activity is taxed, and the taxpayer is left with some income to divide between consumption and savings. When those savings are invested, they are invested in another productive activity, which generates its own flow of income, which attracts its tax. This is not a true double taxation; it is simply the taxation of two entirely different productive activities.

With respect to sales taxes, the Council recognizes that these taxes, including the proposed business transfer tax, are regressive and recommends that the federal government not rely on the business transfer tax or any other sales tax for an increased share of its revenues. This proposal is a reasonable one, as it recognizes that sales taxes fall on all Canadians, without regard to their ability to pay. In order to minimize the most unfair aspects of sales taxes, the basic necessities of life should be exempted from its scope. Thus the proposed business transfer tax should not apply to food, shelter, clothing, or medical supplies. Otherwise, this tax burden will no doubt be passed on to consumers in the form of yet higher prices for these essential commodities.

Canadians are also concerned about the appropriate scope of other important deductions, such as educational,

medical, and child care expenses (particularly with the growing number of single working parents raising children), and employment expense deductions. These deductions do not cover the *real costs* of these expenses. These individuals are entitled to ask why businesses are entitled to deduct the full amounts of their costs, but wage earners are strictly limited in the amounts of educational, medical, child care, and employment expenses that they can deduct from income. These concerns deserve the study and attention that the Council has devoted to other taxation problems.

Finally, Canadians are legitimately concerned about the widespread use of tax planners by wealthy personal and corporate taxpayers to achieve tax reductions and tax deferrals. Background studies are urgently needed of the range of tax-planning techniques used in Canada and their effect upon the economy. As well, the possibility of reforming the *Income Tax Act* to prohibit transactions that are designed to reduce taxes and that are not for any business purpose should be seriously examined. Both the United States and the United Kingdom have placed restrictions on the abilities of high-income earners and corporate taxpayers to avoid their fair share of taxes by sophisticated arrangements that are expressly intended to reduce, or defer, taxes and that are not justified from a commercial point of view.

In summation, then, not only is the thrust of the Statement aimed in the wrong direction, but it is also clear that certain vital aspects of our taxation system and economy have not been adequately considered, if at all. These serious deficiencies can only serve to detract from the credibility of the Council's effort to produce a consensus in such a sensitive area.

In my view, the subject of tax reform must be approached *cautiously* and with a *sensitivity* to the concerns and needs of *all taxpayers*, both individuals and companies. In this regard, I agree with the warning of Robert Brown, Vice-Chairman of Price Waterhouse, Chartered Accountants, who, in commenting upon the federal government's attempt to reform the tax system, stated recently:

> Indeed, the whole tax reform review package must be labelled "dangerous – handle with care." [He later cautioned:] We are in danger of embarking on fundamental tax reform in Canada without adequate preparation and consultation. (The Globe and Mail, November 25, 1986.)

Appendixes

Appendix A

Studies Prepared for the Economic Council on the Taxation of Savings and Investment

Androkovich, R., M. J. Daly, and F. Naqib. "The impact of RRSPs on capital accumulation with progressive personal taxes." Discussion Paper 309, Economic Council of Canada. Ottawa, June 1986.

Bartholdy, J., J. Mintz, and G. Fisher. "Taxation and the financial policy of firms: Theory and empirical applications to Canada." Economic Council of Canada, Ottawa (forthcoming).

Bird, R. M., and D.J.S. Brean. "The interjurisdictional allocation of income and the unitary taxation debate." Discussion Paper 304, Economic Council of Canada. Ottawa, May 1986.

Boadway, R., N. Bruce, and C. M. Beach. "Taxation and savings in Canada." Technical Paper, Economic Council of Canada. Ottawa (forthcoming).

Burgess, D. F. "On the importance of an endogenous domestic savings response for capital income taxation in open economies." Discussion Paper 291, Economic Council of Canada. Ottawa, January 1986.

_____. "On the relevance of export demand conditions for capital income taxation in open economies." Discussion Paper 287, Economic Council of Canada. Ottawa, September 1985.

Cloutier, E. "Taxes and the labour supply of married women in Canada." Discussion Paper 305, Economic Council of Canada. Ottawa, May 1986.

Dahlby, B., and A. Macnaughton. "Taxation of life insurance in Canada." Discussion Paper 313, Economic Council of Canada. Ottawa, September 1986.

Daly, M. J. "Some pitfalls on the road to a neutral tax system," in *Economics Letters* (forthcoming).

_____, and J. Jung. "The taxation of corporate investment income in Canada: An analysis of marginal effective tax rates," in *Canadian Journal of Economics* (forthcoming).

Daly, M. J., J. Jung, and T. Schweitzer. "Towards a neutral capital income tax system." Economic Council of Canada, Ottawa (forthcoming); also published in *Canadian Tax Journal* 34, no. 6 (November-December 1986).

Daly, M. J., J. Jung, P. Mercier, and T. Schweitzer. "The taxation of capital income in Canada: A comparison with Sweden, the U.K., the U.S.A., and West Germany." Discussion Paper 289, Economic Council of Canada. Ottawa, September 1985; also forthcoming in the *Canadian Tax Journal* (1987).

_____. "A comparison of effective marginal tax rates in Canadian manufacturing." Discussion Paper 293, Economic Council of Canada. Ottawa, January 1986; also published in *Canadian Tax Journal* 33, no. 6 (November-December 1985):1154-92.

_____. "The importance of arbitrage and inflation assumptions for effective marginal tax rate calculations," Economic Council of Canada, Ottawa (forthcoming); an abridged version of this study has been published in *Economics Letters* 21 (1986):189-93.

Daly, M. J., and F. Naqib. "Designing a nondistortionary personal tax system for Canada." Discussion Paper 267, Economic Council of Canada. Ottawa, November 1984; also published in *Economics Letters* 18 (1985):209-12.

Daly, M. J., F. Naqib, and G. J. Lastman. "The role of tax-deductible saving in the transition from a progressive income tax to a progressive consumption tax." Discussion Paper 308, Economic Council of Canada. Ottawa, June 1986.

Damus, S. "Micro-computer simulation of a general equilibrium model of Canada." Discussion Paper 311, Economic Council of Canada. Ottawa, August 1986.

_____, P. Hobson, and W. Thirsk. "The welfare effects of property taxation in an open economy." Economic Council of Canada, Ottawa (forthcoming).

Davies, J., and F. St-Hilaire. "Reforming capital income taxation in Canada: Efficiency and distributional effects of alternative options." Research Monograph, Economic Council of Canada. Ottawa (forthcoming).

Domingue, R.-P. Évaluation des rentes imputées appartenant aux propriétaires occupants et conséquences du traitement fiscal." Economic Council of Canada, Ottawa (forthcoming).

Ethier, M., and D. Simard. "Marginal effective tax rates in the Alberta oil industry." Discussion Paper 314, Economic Council of Canada. Ottawa, January 1987.

Gagnon, J.-M., J.-M. Suret, and D. Morissette. "L'inférence des taux marginaux d'impôt à partir de cours boursiers." Economic Council of Canada, Ottawa (forthcoming).

_____. "Fiscalité et l'endettement des entreprises canadiennes." Economic Council of Canada, Ottawa (forthcoming).

Gauthier, D. "Savings and taxes in a life cycle growth model with age-earnings profile." Discussion Paper 288, Economic Council of Canada. Ottawa, September 1985.

_____. "Taxation and life cycle savings behaviour in a small open economy." Discussion Paper 306, Economic Council of Canada. Ottawa, June 1986.

Grady, P. "Indexation and the taxation of business and investment income." Discussion Paper 283, Economic Council of Canada. Ottawa, June 1985.

Hartle, D. G. "Political economy of tax reform: Six case studies." Discussion Paper 290, Economic Council of Canada. Ottawa, January 1986.

Hettich, W., and S. Winer. "Blueprints and pathways: The shifting foundations of tax reform." Discussion Paper 268, Economic Council of Canada. Ottawa, November 1984; also published in *National Tax Journal* 38 (December 1985).

Hobson, P. "The property tax: A survey." Economic Council of Canada, Ottawa (forthcoming).

Jenkins, G. P. "The impact of inflation on corporate taxes and the cash flows of business." Discussion Paper 286, Economic Council of Canada. Ottawa, September 1985; also published in *Canadian Tax Journal* 33, no. 4 (July-August 1985):759-85.

_____. "The role and economic implication of the Canadian dividend tax credit." Discussion Paper 307, Economic Council of Canada. Ottawa, June 1986.

_____. "Taxation, inflation and the performance of capital in Canada, 1965-1981." Technical Paper, Economic Council of Canada. Ottawa (forthcoming).

_____. "Cost effectiveness of after-tax financing: Flow-through shares in Canada." Economic Council of Canada, Ottawa (forthcoming).

Mercier, P. "Taux marginaux d'impôt effectifs de l'habitation à propriétaire occupant au Canada." Economic Council of Canada, Ottawa (forthcoming).

_____. "Taux marginaux d'impôt effectifs du logement locatif incluant l'impôt sur la récupération." Economic Council of Canada, Ottawa (forthcoming).

Mintz, J. "Taxation and risk-taking." Research Monograph, Economic Council of Canada. Ottawa (forthcoming).

Thirsk, W. R. "Indirect federal taxes, the cost of capital and the issue of tax incidence," Discussion Paper 294, Economic Council of Canada. Ottawa, January 1986.

Appendix B

The Present Tax Structure

Personal Income Tax

Most personal income tax is levied on wages and salaries. As such, the tax is straightforward and usually collected at source. But individuals also derive considerable investment income from a variety of sources, some of which is taxable (nonregistered savings) and some of which is nontaxable (registered savings) until the point of deregistration.

The federal personal-income-tax system has a graduated rate structure, with a basic exemption and a current top marginal statutory rate of 34 per cent. The 1986 federal budget added a surtax to the basic rate structure. In 1987 and subsequent years, the surtax will be 3 per cent for all individuals. All of the provinces except Quebec, which has its own personal-income-tax system, express their tax rates as a percentage of the basic federal tax. The provincial rates vary, with the consequence that the maximum combined federal and provincial statutory rates range from 52.5 per cent in the Yukon Territory to 60.3 per cent in Quebec.

Under the present personal-tax system in Canada, the basic exemptions and tax brackets are partially indexed to the consumer price index. Since 1986, the rate of tax indexation is the rate of growth of the consumer price index in excess of 3 per cent.

Capital income is taxed at several levels. Initially, profits originating at the corporate level are subject to tax. Profits after taxes are then either distributed as dividends or retained by the firm to finance investment. The dividends, therefore, will have already been taxed at the corporate level. To tax them again at the personal level would constitute double taxation. The Canadian tax system seeks to reduce the burden of double taxation through a dividend gross-up and tax-credit scheme. But the integration of the dividend income is incomplete. The higher the tax bracket of the individual taxpayer, the greater the degree of underintegration. The 1986 budget's reduction of both the gross-up and the credit to 33-1/3 per cent has made the integration of dividends from large corporations even less complete. At the same time, however, the credit reduction has simplified the integration of the personal and corporate incomes of shareholders in Canadian-controlled private corporations.

Undistributed profits generally increase the value of a firm and of its shares, thus creating a capital gain for the holders of the shares. Since the undistributed profits have already been taxed at the corporate level, taxing the capital gain at the personal level may constitute double taxation, depending on a number of circumstances. The 1985 federal budget provided for a cumulative lifetime tax exemption for capital gains to a limit of $500,000, to be phased in between 1985 and 1990. This measure, if retained, will probably exempt most taxpayers from capital-gains taxation, provided that Canada avoids major inflation in the future.

A very substantial portion of personal saving in Canada is channeled into investment through tax-exempt instruments such as registered pension plans and registered retirement savings plans. In 1983, contributions to RPPs and RRSPs amounted to at least $9.1 billion – about 23 per cent of total personal savings ($39 billion). The personal-tax statutes limit a taxpayer's total annual contributions to RRSPs and RPPs. The 1985 budget limited contributions for 1986 to 18 per cent of earned income, up to a maximum of $7,500. This amount will grow to $15,500 in 1990 and be indexed to the average wage thereafter.

Contributions to RPPs and RRSPs are deductible from taxable income in the year of contribution, and withdrawals are taxable. Thus contributions to an RPP or RRSP result in a deferral of taxes. If the taxpayer will be in a lower tax bracket when he retires than he was when he contributed to the RPP or RRSP, then his use of those instruments will reduce the discounted value of his/her total tax liability. The RPP and RRSP provisions amount, in other words, to a method of lifetime income averaging that, in a system of progressive personal-income-tax rates, reduces the lifetime tax burden of the individual. The present system, however, taxes interest income received through RRSPs and RPPs more lightly than it taxes equity income received in the same way – an arrangement that is, of course, contrary to the ideal of a neutral comprehensive income tax. The difference in treatment arises from two facts. First, no credit is

given for corporate income taxes that is comparable to the personal dividend tax credit. Second, capital gains accumulated by a plan are taxed in full when withdrawn.

Under a progressive income tax system, a person whose taxable income varies widely from year to year but averages up to $20,000 per year will pay considerably more in personal income taxes than a person whose income is $20,000 in each of the years. Elimination of inequities of this kind will require the provision of some method of income averaging. The present Canadian personal-tax system provides two important income-averaging mechanisms. Farmers and fishermen, who are particularly vulnerable to fluctuations in income, have for many years been allowed to average their incomes over periods of five consecutive years. Forward averaging, which is available to all taxpayers, was introduced in 1982 and replaced the previously existing general averaging. Few taxpayers, however, use this rather complicated option; it is of greatest value to artists, writers, professional athletes, and others with very unstable incomes.

Various allowances, deductions, and tax credits provided by the personal-income-tax system have made it possible for some tax filers to pay little or no tax. In 1983, for example, of over 1 million tax filers with incomes of $40,000 or more, close to 15,000 (or 1.5 per cent) paid no tax at all, and many others paid very little. Much of this is a statistical illusion created by the reporting of gross income without deducting all of the expenses incurred to earn the gross amount. Nevertheless, the situation is one that violates most public perceptions of fairness. Accordingly, since January 1, 1986, a minimum tax has been in force.

If the minimum tax is greater than the regular income-tax liability, the difference is paid as an alternative minimum tax for the year. The minimum tax liability can be used as a credit in future years, when the taxpayer's regular tax liability exceeds his alternative minimum-tax liability.

Corporate Income Tax

The federal *Income Tax Act* taxes all corporations on their income. There are two kinds of business income: active income, and nonactive income. Active business income arises from the production activity of a firm's employees, and nonactive income arises from investments made by the firm. We shall concentrate here on active business income, which is the difference between the revenues and costs of the firm, as defined by the *Income Tax Act*.

The statutory basic federal corporate-income-tax rate presently stands at 46 per cent. This rate, however, is merely the point of departure for what is, in fact, a fairly complex schedule of rates. Thus the basic rate is abated by 10 percentage points to make room for provincial corporate-income taxes. The provincial rates range from 5.5 to 16 per cent. The provincial corporate-income-tax bases for Quebec, Ontario, and Alberta differ somewhat from the federal base, but the differences are minor. In 1986, large corporations were liable to a 5-per-cent surtax, as well as the basic federal tax rate. This surtax was replaced on January 1, 1987, by a 3-per-cent surtax on all corporate income. The statutory basic federal rate will drop by 1 percentage point annually in 1987, 1988, and 1989, beginning on July 1, 1987.

A special, low federal tax rate of 40 per cent, also subject to a 10-percentage-point abatement, applies to corporate income from manufacturing and processing.

The federal small-business deduction allows Canadian-controlled private corporations a reduced rate of taxation on the first $200,000 in annual income from active business in Canada. The deduction reduces the federal tax rate, before the 10-percentage-point abatement, to 25 per cent for private nonmanufacturing corporations and to 20 per cent for private manufacturing corporations. By July 1, 1989, these rates will fall to 23 and 18 per cent, respectively. The provincial rates for nonmanufacturing firms range from 10.5 per cent in Ontario to zero in New Brunswick; those for manufacturing firms range from 10.5 per cent in Ontario to zero in New Brunswick and in Saskatchewan.

The calculation of taxable income permits the deduction from revenue of the costs of capital consumption or depreciation. Tax depreciation is often considerably faster than economic, or even book, depreciation – a circumstance that can have significant consequences for a firm's tax liability.

Because it postpones the tax, accelerated depreciation is equivalent to an interest-free loan by the government to a firm, effectively reducing its tax rate. The value of this incentive increases with the tax rate, the capital-cost-allowance rate, and the economic life of the asset. The tax benefit shows up on company books as a deferred-tax liability.

In general, tax depreciation, which is based on the acquisition price of an asset, is more accelerated for machinery than it is for buildings. For example, manufacturing equipment, oil and water storage tanks, power-operated lift equipment, and electrical operating equipment

can be written off in only three years, even though the estimated economic life of assets in that class is over 18 years. The economic life of most buildings is about 40 years. Land and inventories are classified as nondepreciating assets and thus do not qualify for capital consumption allowances.

The smooth operation of business requires that firms hold stocks of raw materials and intermediate goods before they are used or sold. The *Income Tax Act* values these inventories on a first-in-first-out (FIFO) basis. This arrangement causes few problems in times of price stability. In inflationary times, however, the replacement price of inventory may be considerably higher than its original acquisition price. Thus the difference between the sale price and the acquisition price contains an illusory profit, which the current statute subjects to tax. In order to mitigate the distorting effect of inflation, the 1977 federal budget introduced a 3-per-cent inventory allowance; the 1986 budget revoked that measure.

The corporate tax being a tax on equity income, firms can deduct their interest costs from corporate income. The double taxation alluded to earlier is thus restricted to equity income. This arrangement favours the use of debt financing, since the tax burden on debt-financed capital is imposed only once, not twice. In periods of inflation, the incentive to use debt financing is greater, since under inflation the tax-deductible interest on debt constitutes a partial repayment of the real principal of the debt. It is impossible to say categorically whether firms gain enough from the tax treatment of interest in inflationary periods to compensate them adequately for the effects on the (accelerated) depreciation allowances, based on acquisition cost, and the inventory allowance. The balance will vary from industry to industry and from firm to firm.

The investment tax credit was introduced in 1975, with the aim of stimulating investment; and the legislation has since been repeatedly modified and extended. The investment-tax-credit rate varies with the CCA class of investment good and the location of the investment. Slow-growth areas enjoy special high investment-tax-credit rates; the highest rate – 60 per cent of the amount invested – applies to investments in Cape Breton. The basis of the capital consumption allowance is reduced by the value of the investment tax credit. The 1986 budget speech announced the phasing-out of the general investment tax credit, starting in 1987. The investment tax credits for slow-growth regions will remain in force.

Corporations need profits in order to take full advantage of the various statutory deductions, allowances, and tax credits available under the corporate-tax system. A lack of profits can be particularly serious for small, rapidly growing corporations that often lack the degree of diversification necessary to enable them to use all available deductions and credits. In the six-year period 1977-82, only 34.5 per cent of all Canadian corporations paid taxes in at least five of the six years; 22.5 per cent paid taxes in three or four years; and 43 per cent paid taxes in fewer than three years.[25] Although tax losses can be carried forward seven years or back three years (indefinitely in the case of resource industries), this provision offers, at best, only limited relief to the loss-making corporation. Deferral of deductions is the reverse of the deferral of taxes under accelerated depreciation: in carrying losses forward, a corporation is, in effect, making an interest-free loan to the government.

The federal government has introduced a variety of measures designed to help loss-making corporations transfer their surplus allowances and credits to corporations or individuals who can set them against taxable income.

The preceding discussion demonstrates that the tax burden can vary greatly from one firm or investment project to another. The statutory tax rate depends on the nature of the industry and the size of the corporation. The investment tax credit varies with accelerated depreciation, which in turn varies with the CCA class of the asset. For that matter, the tax-reducing value of accelerated depreciation itself depends on the statutory tax rate and declines if the tax rate is reduced. Tax burdens are also affected by profitablity. A corporation has to postpone or forgo the advantages of tax deductions and credits in any year in which it suffers a loss and has no taxable income. It is not surprising, in the circumstances, to find that average effective corporate-income-tax rates vary widely from industry to industry. Chart 2 averages out effective tax rates, by industry, in 1983. The chart shows rates ranging from 8.7 to 43.4 per cent. Needless to say, it shows only that effective tax rates can be very variable; the chart does not show the current distribution of tax burdens across industries.

Commodity Taxes

Commodity taxes are levied by both the federal government and the provinces. The federal government levies the manufacturers' sales tax, excise taxes and duties on alcohol and tobacco, a gasoline tax, and import duties. About one-half of the federal commodity-tax revenue comes from the MST; one-quarter, from import duties. The federal government collected $16.1 billion in commodity taxes in 1985.

The MST base is the selling price of all goods produced in Canada or imported into Canada. Many products are exempt from the MST. While producers' goods are exempt, their definition is somewhat arbitrary, and many investment goods (e.g., computers, office machines, and passenger cars) are subject to the tax. Until recently, the MST rate was 7 per cent for construction materials and 11 per cent for most other commodities. The 1986 budget raised these rates by 1 percentage point.

The most important provincial commodity taxes are taxes on retail sales, motive fuels, and tobacco. Provincial sales- and excise-tax collections amounted to $19.9 billion in 1985. Every province except Alberta imposes a tax based on retail sales. The list of commodities exempted from the tax differs from province to province. Sales tax rates vary from 5 per cent in Saskatchewan to 12 per cent in Newfoundland.

Like the MST, provincial retail sales taxes apply to some investment goods. Moreover, the burden of the provincial sales taxes on investment goods varies considerably from industry to industry, as does the burden of the MST. Total sales taxes on investment goods are by no means insignificant: they amounted to about $1.75 billion in 1981, of which 54 per cent was federal revenue and 46 per cent provincial revenue.

Taxation of the Resource Industries

Resource revenues are subject to not only federal and provincial taxes on corporate income but also provincial and territorial mining taxes, royalties, and other levies designed to capture economic rent.

Federal Measures

The *Income Tax Act* includes a number of provisions that apply only to taxation of the resource sector. One such provision is the disallowance of deductions of royalties, provincial mining taxes, and other payments for resources. A related provision is the resource allowance, which is an incomplete offset for the disallowance of royalty and other deductions. The resource allowance permits a firm to deduct about 25 per cent of its resource profits before it deducts allowances for exploration and development expenses, earned depletion, and interest.

The resource allowance reduces the amount that firms can claim under the earned depletion allowance, which allows mining companies to deduct from taxable income up to 25 per cent of net income. The earned depletion allowance, unlike the resource allowance, has to be obtained by incurring eligible expenses (exploration and development expenses and the cost of acquiring machinery and equipment). Unclaimed exploration and development expenses and earned depletion can be carried forward indefinitely. By contrast, non-resource industries can carry forward unclaimed deductions and allowances for only seven years.

A number of capital-consumption-allowance classes are particular to the resource sector; the rates range from 30 to 100 per cent. Resource firms can also claim the investment tax credit at rates that depend on the CCA class and location of the investment; these rates range from 7 to 20 per cent.

Some provisions of the federal income tax are specific to the oil and gas sector. The Western Accord, signed in March 1985 by the federal government and the western oil-producing provinces, and the new frontier energy policy of October 1985 dismantled most of the taxes and incentives introduced under the National Energy Program. Petroleum incentive payments, which replaced depletion allowances, were terminated in March 1986 (outstanding commitments will be "grandfathered" until the end of 1987). They have been replaced by two credits: (1) a royalty credit of 25 per cent of exploration costs of $5 million or less per well incurred in the frontier regions (this credit can be claimed against royalties otherwise payable in the region); and (2) a partially (40 per cent) refundable 25 per cent exploration tax credit, which is applicable across Canada to exploration expenses in excess of $5 million per well.

Provincial Measures

A resource firm's taxable income for federal-income-tax purposes is also subject to provincial income taxes at effective rates that vary, by province, from 8 to 11 per cent. Quite apart from corporate income taxes, the provinces also levy various special taxes and royalties on rents from provincially owned resources.

Mining taxes vary substantially from province to province. Ontario assesses taxable income from mining at graduated rates: average rates range from zero to 22 per cent; marginal rates, from zero to 30 per cent. Quebec levies mining taxes at a rate of 18 per cent of profits but allows a credit of $90,000 that can be carried forward to subsequent years.

Manitoba and British Columbia levy mining taxes at rates of 18 and 17.5 per cent of taxable income, respectively. In British Columbia, however, no tax is payable on the first $50,000 of income. Those types of allowances, which can be claimed in both Ontario and Quebec, can also be claimed in Manitoba and British Columbia.

New Brunswick levies a two-tier mining tax composed of a 2 per cent royalty and a 16 per cent tax on profits in excess of $100,000. Newfoundland imposes an effective 16-per-cent tax on mining revenues. Saskatchewan levies a uranium royalty on a graduated basis and a potash reserve tax that is negotiated with the firm. The Territories collect graduated-scale royalties, which are computed after deducting some costs.

In the 1960s and early 1970s, the provinces collected oil and gas royalties of between 12.5 and 16.7 per cent of the value of production. In 1974 the producing provinces introduced sliding-scale royalties, which resulted in marginal royalties of 40 to 50 per cent for old oil and gas, and 30 to 40 per cent for new oil and gas. Average royalty rates are now around 13 per cent.

Property Tax

The property tax is the primary independent source of revenue for municipalities. In recent years, the tax has provided about 40 per cent of total municipal revenue in Canada, including transfers from provincial governments. The significance of the property tax should not be underestimated: in 1985 it yielded $14.7 billion in revenue, or 9.3 per cent of the revenue received by all levels of government. In 1980, about 45 per cent of property taxes was paid by owners for owner-occupied housing; the rest, by industry.

The property-tax rate is determined by two factors: the amount of municipal expenses that will not be financed from other sources, and the assessed value of the local tax base. The tax base is the assessed value of the various property classes, which normally include industrial and commercial property, single and multiple residential property, farmland, and unimproved land. Property owned by government or by educational or religious institutions is exempt from the tax. In some provinces, the tax base for business properties may include machinery and equipment.

The basis of property assessment in most jurisdictions is capital value. The assessed value of a property for tax purposes is generally much less than its market value. According to surveys undertaken in 1978, residential real property was assessed, on average, at 20 to 30 per cent of market value; commercial real property, at 20 to 50 per cent; and industrial property, at 50 per cent.

The property-tax system is complex, since both provincial governments and municipal governments administer the tax. Besides the 10 provincial governments, there are more than 4,700 municipal bodies in Canada. In most cases, assessment has been centralized at the provincial level, but each municipality is free to determine the tax rate for the properties in its jurisdiction.

In the past, when assessment was the responsibility of the municipality, many local jurisdictions used the property tax as an instrument of industrial policy by underassessing nonresidential property. Some provinces gave special grants to municipalities that had low assessments, providing them with an additional incentive to underassess nonresidential properties. Centralization of assessment at the provincial level, designed to promote some uniformity in assessment practices across jurisdictions, has all but ruled out this use of the property tax. But the methods of assessment and the interval between reassessments still vary from province to province.

Many provinces allow their municipalities to levy a different tax rate on each of the various property categories. For example, commercial and industrial properties are often taxed at a higher statutory rate than residential properties. Total tax liabilities are determined by multiplying the assessed value of the tax base by the statutory tax rate. Because the statutory rates are determined at the local level, average effective property-tax rates (defined as the ratio of actual property taxes paid to the market value of the property) show great variability across municipalities.

Most localities levy not only the nonresidential property tax but also a separate municipal business tax, which is usually paid by the occupant of the property rather than by its owner. In many jurisdictions, the tax is based on the assessed value of real property and is thus simply an extension of the real property tax. Some municipalities, however, use other bases for this tax, including the value of machinery, rental value, square footage of property occupied for business purposes, and storage capacity. The tax is levied in all provinces except Prince Edward Island and is mandatory in Newfoundland, Nova Scotia, New Brunswick, Ontario, and Saskatchewan. The business tax accounted for approximately 5 per cent of local government revenue in 1980.

Appendix C

Reports on Tax Reform in Canada

	Canada, Department of Finance, *Budget Papers*, 1986: Guidelines for Tax Reform	Report by the Business Council on National Issues	Report by the Economic Council of Canada
Objectives of each	To create a tax environment that more effectively encourages productive economic activity and supports social justice. To shape a tax system that meets the national need for a stable source of revenue to finance essential public services.	To prepare a taxation-policy framework and a set of general policy proposals for Canada.	To make a contribution to the federal government's planned proposals on tax reform. The analysis covers all levels of government and all major types of taxes on income, sales, and property.
Criteria for tax reform	Fairness, simplicity and compliance, balance, stability, international competitiveness, economic growth, Canadian priorities, transitional implementation, and consultation.	The tax system must avoid distorting the normal functioning of market forces in determining rewards for entrepreneurship and work, and in allocating resources in the economy. The tax system must be fair and socially responsive, while promoting an environment in which individual Canadians can enjoy the maximum opportunity and incentive to develop and prosper. The tax system should be designed to be administratively efficient, and consistently applied in order to facilitate public understanding and compliance.	The criteria are efficiency, fairness, simplicity, stability over time, and government accountability in a democratic society.
Revenue implications	Reported for each measure.	Revenue-neutral.	Revenue-neutral.
Base for reform	Key part of an agenda for economic renewal founded on	Tax-policy changes should be made against the backdrop of	The principal prospect for improvement in taxation of

	Canada, Department of Finance, *Budget Papers*, 1986: Guidelines for Tax Reform	Report by the Business Council on National Issues	Report by the Economic Council of Canada
	a better framework for growth and an increased self-reliance for Canadians.	a clear, coherent policy framework that sets forth key assumptions and objectives, which then guide individual policy choices and decisions.	savings and investment lies in basing reform on a small set of clear and consistent themes.
Personal income tax			
Tax base	Increase in the personal-income-tax base by the introduction of a federal minimum tax, effective in 1986.	The base of the direct tax system should continue to be "income," but there should be a significant shift towards expenditure through the greater use of deferred savings plans and an increased reliance on transaction taxes.	Lifetime-income tax base.
Progressivity structure	Increased progressivity by the introduction of a refundable sales-tax credit for low-income families and individuals.	Personal income taxation should be progressive, but top marginal rates should be kept as low as possible.	If anything, the overall incidence of taxation would be slightly more progressive with the proposed package than it is now.
Treatment of capital gains		Serious consideration could be given to phasing out the existing capital gains exemption and, instead, including capital gains in the tax base as normal income.	To simplify the tax system and achieve equal treatment of different forms of capital income within and outside registered treatment, capital gains should be included in full in taxable income, with the only exception being the continuation of the total exclusion of capital gains on the sale of principal residences.
Income averaging		The personal tax system should be neutral as to the timing of the receipt of income. An efficient income-averaging system should be implemented.	Implementation of a personal lifetime-income tax would allow broad scope for self-averaging by individual taxpayers.
Inflation adjustment		Indexation of tax brackets and exemptions.	Full indexation of personal tax brackets, deductions, and exemptions.

	Canada, Department of Finance, *Budget Papers*, 1986: Guidelines for Tax Reform	Report by the Business Council on National Issues	Report by the Economic Council of Canada
Corporate tax			
Tax base		Income tax base for now. Cash flow as a base needs further study. Business expenses as a base is not a viable alternative.	Income tax base. Cash flow is not a desirable base when main trading partners have an income base.
Investment tax credit	The general investment tax credits of 7 and 10 per cent, and the 7 per cent credit for transportation and construction will be phased out by 1989. Specific investment tax credits in special areas are unchanged.	Endorse phasing out of the ITC, as per 1986 budget.	Endorse phasing out of the ITC, as per 1986 budget.
Capital cost allowances		CCAs, with some degree of acceleration retained to compensate for inflation.	CCAs, based on economic depreciation with inflation adjustment.
Adjustments for inflation	Retreat from indexation through removal of inventory allowance.	*Ad hoc* inflation adjustment.	*Ad hoc* inflation adjustment with inflation below 5 per cent; full indexation with inflation above 5 per cent.
Statutory corporate-tax rates	In 1989 the planned rate structure will be: Manufacturing business 36% Other business 43% Small manufacturing business 18% Other small businesses 23% Above rates include an abatement to the provinces of 10 percentage points.	Combined federal and provincial rate of 35 per cent for all business.	Large business 33.3% Small business 25% Above rates include an abatement to the provinces of 8.3 percentage points.
Loss offsetting		Expansion of "loss flow-through" provisions transferable among members of a corporate group. Option for small incorporated business of being treated as partnerships for tax purposes.	Unlimited carry-forward of losses for tax purposes, with interest.

	Canada, Department of Finance, *Budget Papers*, 1986: Guidelines for Tax Reform	Report by the Business Council on National Issues	Report by the Economic Council of Canada
Integration of corporate and personal income taxes	Reduced dividend tax credit from 50 per cent to 33.3 per cent, effective 1987.	Full integration by maintaining dividend tax credit at 50 per cent.	Endorse reduction in dividend tax credit to 33.3 per cent.
Indirect taxes			
Tax base	Most federal sales tax rates increased by 1 percentage point. Increase in certain specific excise taxes and duties.	Favours a transaction tax to replace the federal and provincial sales taxes and other taxes. This should not increase business input costs. Transaction tax should have a comprehensive base and uniform rates.	In favour of a BTT or a VAT to replace the MST, with business inputs exempt; as few exemptions of consumption goods and services as possible; uniform rates. Exemption of capital goods from the base of provincial sales taxes.
Property tax			The property-tax burden carried by business should be re-examined.

Appendix D

Marginal Effective Tax Rates,[1] Canada, 1985

	All taxes				Corporate tax (excluding sales and property taxes)	Personal income tax
	Total	Excluding sales taxes	Excluding property taxes	Excluding sales and property taxes		
	(Per cent)					
Industry						
Construction	51.96	43.71	45.08	36.82	9.22	33.28
Transportation	44.00	41.76	38.86	36.63	13.38	28.06
Storage	39.46	37.55	34.41	32.50	4.13	30.65
Communications	49.45	42.41	45.11	38.07	13.25	30.73
Gas distribution	43.78	43.36	40.95	40.53	16.98	28.94
Trade	41.95	39.14	36.66	33.85	6.20	30.76
Commercial services	48.53	35.76	41.36	28.59	–0.48	32.21
Manufacturing	29.26	26.02	25.88	22.64	–2.99	25.66
Asset						
Machinery	26.35	16.03	26.35	16.03	–12.23	26.17
Buildings	49.55	49.55	36.79	36.79	12.29	30.19
Inventories	43.12	43.12	43.12	43.12	19.04	29.74
Mode of finance						
Debt	19.39	14.07	13.94	8.62	–40.59	35.97
New share issues	51.69	48.16	47.97	44.43	33.22	17.70
Retained earnings	51.09	47.36	47.19	43.46	33.39	16.51
Owner						
Households	43.85	39.72	39.56	35.43	4.44	33.88
Tax-exempt institutions	10.94	5.51	5.35	–0.08	–0.08	0.00
Insurance companies	1.38	–4.59	–4.78	–10.75	–8.84	–1.68
Overall tax rate	38.31	33.96	33.80	29.44	3.45	28.13
Tax wedge	3.83	3.40	3.38	2.94	0.34	2.41
Weighted standard deviation	27.32	29.41	26.61	28.06	41.29	19.51

1 The "marginal effective tax rate" is the rate of tax payable as a percentage of the pre-tax rate of return on a prospective investment whose returns are just enough to cover its costs.

SOURCE M. J. Daly, J. Jung, and T. Schweitzer, "Toward a neutral capital income tax system," *Canadian Tax Journal*, Table 8 (forthcoming).

Notes

1 Organisation for Economic Co-operation and Development, *Economic Outlook*, vol. 38 (Paris: OECD, December 1985), p. 8.

2 Charles E. McLure, Jr., "Rationalizing the corporate income tax: The recent U.S. proposals," in Canadian Tax Foundation, Report of Proceedings of the Thirty-Seventh Tax Conference, Quebec City, November 18-20, 1985, p. 6:3.

3 Richard A. Musgrave, and Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, 4th ed. (New York: McGraw-Hill, 1984), p. 225.

4 Revenue Canada, Letter from Mr. F. H. Hostetter, Director, Statistical Services Division, Ottawa, November 26, 1986.

5 McLure, "The recent U.S. proposals," p. 6:7.

6 Walter Hettich, and Stanley Winer, "Tax reform in an economic model of political choice," a paper prepared for the TRED Conference on the Political Economy of Tax Change, Carleton University, Ottawa, August 1984.

7 R. D. Brown, "International tax planning," *Canadian Tax Journal* 32, no. 3 (May 1984): 564

8 See Glenn P. Jenkins, "The impact of inflation on corporate taxes and the cash flows of business," Economic Council of Canada, Discussion Paper 286, Ottawa, September 1985.

9 Of course, there are administrative reasons for including construction materials and manufactured items in the sales tax base, since it may be nearly impossible to distinguish – at the point of sale – goods sold for business purposes from goods sold for household use.

10 Based on a model used in Michael Daly, Jack Jung, and Thomas Schweitzer, "Towards a neutral capital income tax system," Economic Council of Canada, Ottawa (forthcoming); also published in *Canadian Tax Journal* 34, no. 6 (November-December 1986).

11 It must be emphasized that we are not talking about taxation of net transfers of wealth; that is a separate issue. The repeal of inheritance taxes by the Province of Quebec in a recent budget means that no Canadian jurisdiction now taxes direct wealth transfers. We have not considered any changes to this treatment.

12 With its treatment of registered savings, the lifetime-income tax base in a given year is equal to the difference between the annual-income tax base adjusted for the inflation-induced loss in the purchasing power of all money wealth and the net change in the real wealth of the taxpayer. The change in real net wealth is equal to the change in nominal net wealth, minus the loss in the purchasing power of the outstanding stock of wealth because of inflation. This loss in purchasing power is exactly the inflation adjustment that should be subtracted when calculating the annual-income base adjusted for capital-income indexation. Hence real capital income adjusted for inflation, less the change in real wealth, is equal to capital income not adjusted for inflation, less the change in net nominal wealth; and there is no need to index the capital part of the tax base.

13 R. Boadway, N. Bruce, and C. M. Beach, "Taxation and savings in Canada," Technical Paper, Economic Council of Canada, Ottawa (forthcoming).

14 D. Gauthier, "Taxation and life cycle savings behaviour in a small open economy," Economic Council of Canada, Discussion Paper 306, Ottawa, June 1986.

15 If a large proportion of new investments by subsidiaries of foreign companies operating in Canada is financed out of their Canadian earnings, the disallowance of the deduction for interest expenses under a cash-flow corporate tax may have little impact on foreign investment in Canada.

16 See Canada, Department of Finance, *Budget Papers* (Ottawa: Finance, 1986).

17 Economic Council of Canada, *Connections: An Energy Strategy for the Future* (Ottawa: Supply and Services Canada, 1985), pp. 138 and 143.

18 Capital cost allowances, for tax purposes, are based on historical cost rather than replacement cost. As inflation erodes the real value of these fixed nominal deductions, it tends to increase marginal effective corporate-tax rates on depreciable capital, such as machinery and buildings. In addition, inflation tends to increase the nominal value of inventories. Because

firms must use first-in-first-out (FIFO) inventory accounting for tax purposes, the difference between the current sales price and the cost of having acquired the inventory at some time in the past represents taxable profits. Thus inflation tends to increase nominal taxable profits and, consequently, marginal effective corporate-tax rates. As partial compensation for this phenomenon, firms were formerly permitted a 3-per-cent inventory allowance. This allowance, however, was withdrawn by the February 1986 federal budget.

On the other hand, nominal interest payments effectively contain an element of loan-principal repayment. Inflation tends to raise interest rates and, with them, the deductions of interest, and thereby decreases the corporate taxes paid on debt-financed investments. Hence, as far as businesses are concerned, debt financing provides a shelter against the effects of inflation. At the same time, however, inflation tends to increase nominal interest receipts, resulting in higher personal-tax collections. But the latter tendency does not completely offset the former: the marginal personal-tax rate on interest income, averaged over all investors, is approximately 27 per cent, according to our calculations, whereas statutory corporate-tax rates range from 32.4 to 48.1 per cent. Thus inflation further reduces the overall marginal effective tax rate on investments financed by debt relative to the rate on investments financed by new share issues or retained earnings – a situation that provides additional encouragement to the debt financing of investments.

19 See *Report of the Ontario Committee on Inflation Accounting*, June 1977, pp. 68-71.

20 This is because the 50-per-cent dividend tax credit reflects the presumption that profits distributed in the form of dividends have already been taxed at the corporate level at a rate of at least 33-1/3 per cent. The corporate sector as a whole, however, is taxed at a rate much lower than that (26.5 per cent in 1983, for example), as a result of various tax allowances, credits, and deductions. Since the corporate-tax-reform package that we are proposing is intended to be roughly revenue-neutral as far as corporate income taxes are concerned – so that the overall average corporate-tax rate would not change very much over the long run – it follows that the dividend tax credit should reflect the payment of corporate taxes at a rate that is closer to 25 than 33-1/3 per cent; hence the dividend tax credit should be set at 33-1/3 rather than 50 per cent.

21 For shareholders who typically face a marginal personal-tax rate of 42 per cent, dividend receipts would be taxed at the effective rate of 23 per cent once the dividend tax credit was taken into account, whereas capital gains would be taxed at the effective accrued rate of roughly 26 per cent, assuming a holding period of 10 years for shares. Removal of the difference in effective tax rates on dividends and capital gains would, of course, reduce the differences in marginal effective tax rates on investments financed with new share issues and retained earnings, and thereby eliminate the tax inducement to convert dividends into capital gains. It would also considerably simplify the tax code by obviating the need for large sections of the present income-tax legislation.

22 Canada, Department of Finance, *The Corporate Tax System: A Direction for Change* (Ottawa: Finance, 1985).

23 Economic Council, *Connections*, p. 129.

24 The federal resource allowance is about 25 per cent of gross revenue; thus the federal government could allow the deduction of all provincial royalties, mining taxes, and other currently nondeductive resource payments, up to 25 per cent of gross revenue. The excess of such royalties over 25 per cent would be deductible only in part. The federal resource allowance could then be withdrawn.

25 Some of the frequency of losses can be the result of taxpayer discretion in the timing of CCAs and ITCs allowed by the Canadian *Income Tax Act*. This discretion increases the effectiveness of Canadian tax incentives and reduces the burden of U.S. taxes on Canadian subsidiaries of U.S.-owned corporations.

Research Team

D. Sewell, Project Director

E. Cloutier
M. Daly
S. Damus
D. Gauthier
P. Mercier
T. Schweitzer

D. Murphy, secretary

The Council also wishes to acknowledge the contribution of R. A. Jenness, Senior Adviser.

Hors du labyrinthe fiscal

Hors du labyrinthe fiscal

Une réforme de l'impôt sur l'épargne et l'investissement

Un rapport de synthèse du
Conseil économique du Canada
1987

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987

En vente au Canada par l'entremise des

Librairies associées
et autres libraires

ou par la poste auprès du

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue EC22-136/1987F au Canada : 4,95 $
ISBN 0-660-91845-5 à l'étranger : 5,95 $

Prix sujet à changement sans préavis

Tous droits réservés. On ne peut reproduire aucune partie du présent ouvrage, sous quelque forme ou par quelque procédé que ce soit (électronique, mécanique, photographique) ni en faire un enregistrement sur support magnétique ou autre pour fins de dépistage ou après diffusion, sans autorisation écrite préalable des Services d'édition, Centre d'édition du gouvernement du Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9.

This Statement is also available in English under the title: *Road Map for Tax Reform.*

Table des matières

Membres du Conseil économique du Canada	**vii**
Avant-propos	**ix**
La voie préconisée par le Conseil	**1**
Historique de la réforme fiscale	2
Les tendances à l'étranger	3
L'évolution des sources de recettes fiscales	4
La nature des problèmes	**5**
Caractéristiques d'un bon régime fiscal	5
Les faiblesses du système actuel	8
Résumé	15
Quel genre de réforme fiscale ?	**16**
Les orientations possibles	16
Et alors . . .	21
Recommandations	**21**
L'impôt sur le revenu des particuliers	21
L'impôt sur le revenu des sociétés	24
Les taxes de vente	28
Les impôts sur les ressources	30
L'impôt foncier	31
Conclusions	**31**
Portée de notre étude	31
Un équilibre approprié	32
La stratégie fiscale proposée	32
Les gains à réaliser	34
Comparaison avec la réforme fiscale aux États-Unis	35
Et sur un plan global ?	35
Réserves et commentaires	**37**
Appendice A	**45**
Appendice B	**47**
Appendice C	**53**
Appendice D	**59**
Notes	**61**
Équipe de recherche	**63**

Liste des tableaux

1 Provenance des recettes gouvernementales, selon le palier de gouvernement, Canada, 1985 7
2 Assiettes des taxes de vente fédérale et provinciales, Canada, 1980 14
3 Incidence de l'adoption d'un impôt sur le revenu viager des particuliers, d'après le niveau de revenu, Canada 18
4 Taux actuel et proposé de l'impôt sur le revenu des sociétés (somme de l'impôt fédéral et de l'impôt provincial), Canada 26

Listes des graphiques

1 Provenance des recettes gouvernementales (tous niveaux) en pourcentage du total, Canada, certaines années 6
2 Taux d'imposition moyens des sociétés dans certaines industries, Canada, 1983 11
3 Taux marginaux globaux d'impôt effectifs sur le rendement des investissements commerciaux, Canada, 1985 12
4 Taux marginaux d'impôt effectifs des sociétés sur le rendement des investissements commerciaux, Canada, 1985 13

Ce rapport reflète les vues des membres du Conseil économique du Canada; toutefois, Dian Cohen, Diane Bellemare, Kalmen Kaplansky, Chaviva Hosek et Raymond Koskie expriment des réserves, qu'on trouvera à la fin de ce document.

Membres du Conseil économique du Canada

JUDITH MAXWELL, présidente
PETER M. CORNELL, directeur

MILLER H. AYRE
Président et administrateur en chef
Ayre's Limited
St. John's (T.-N.)

PHILIP C. BARTER
Associé
Price Waterhouse and Co.
Vancouver

DIANE BELLEMARE
Professeure
Département de sciences économiques
Université du Québec à Montréal
Montréal

JALYNN H. BENNETT
Vice-présidente, Expansion des opérations
Compagnie d'assurance-vie Manufacturers
Toronto

MARTIN I. CHERNIN
Secrétaire-trésorier
Pearl Realty Company Limited
Sydney (N.-É.)

DIAN COHEN
Présidente
Cohen Couture Associates
Montréal

MARGARET CORNISH-KEHOE
Directrice
Affaires bancaires internationales
– Restructuration
Banque de la Nouvelle-Écosse
Toronto

PIERRE FORTIN
Professeur
Département d'économique
Université Laval
Québec

YVES GUÉRARD
Président
Groupe Sobeco Inc.
Montréal

CHAVIVA HOSEK
Associée
Gordon Capital Corporation
Ex-présidente
Comité d'action canadien
sur le statut de la femme
Toronto

KALMEN KAPLANSKY
Ancien directeur
Succursale canadienne
Bureau international du travail
Ottawa

GEORGE A. KEY
Homme d'affaires
Summerside (Î.-P.-É.)

RAYMOND KOSKIE
Koskie & Minsky
Cabinet d'avocats
Toronto

MICHEL LATRAVERSE
Président
Les industries Willco
Montréal

RAYMOND J. NELSON
Président
Nelson Lumber Co. Ltd.
Lloydminster (Alberta)

CONSTANTINE E. PASSARIS
Professeur
Département d'économique
Université du Nouveau-Brunswick
Fredericton

ALASTAIR H. ROSS
Président
Allaro Resources Ltd.
Calgary

PATRICK SHIMBASHI
Agriculteur
Taber (Alberta)

SUSAN A. THOMPSON
Présidente et directrice générale
The Birt Saddlery Co. (1980) Ltd.
Winnipeg

Avant-propos

L'étude du Conseil sur le régime fiscal est la plus ambitieuse qui ait été entreprise à l'extérieur du ministère fédéral des Finances depuis celle de la Commission Carter dans les années 60. Au cours de nos travaux, nous avons mis à contribution certains des esprits les plus éclairés au pays : des experts dans le domaine de la recherche académique, des fiscalistes et les membres de notre propre personnel de recherche. Toutefois, le domaine de la fiscalité est si vaste que le Conseil s'est vu contraint de faire un choix entre une étude approfondie portant sur un ensemble restreint de sujets et l'affectation des mêmes ressources à l'étude d'une plus large gamme de sujets. Le Conseil a donc choisi, en 1983, de faire porter son étude sur les revenus tirés de l'épargne et de l'investissement. Nous avons procédé à une analyse poussée des interactions qui existent entre le régime fiscal et les décisions d'épargner et d'investir. Les titres énumérés à l'appendice A témoignent de l'ampleur de nos travaux. Un rapport complet des recherches effectuées sera publié au printemps 1987. S'inspirant de ce long travail de recherche, les membres du Conseil formulent leurs recommandations en matière de politiques dans le présent rapport de synthèse.

Dans ce programme de recherche, deux questions d'un grand intérêt pour certains Canadiens n'ont pas été abordées par le Conseil, car nous ne disposions que de ressources et de temps limités. La première de ces questions concerne la redistribution du fardeau fiscal entre les diverses tranches de revenu. Cette lacune a gêné considérablement certains membres actuels du Conseil. Je voudrais cependant souligner ici que, comme la question de la redistribution ne faisait pas partie de cette étude, le Conseil ne propose pas que soit altérée la répartition actuelle du fardeau fiscal. Dans l'ensemble des propositions que nous formulons ici, l'incidence de l'impôt demeurerait à peu près la même que celle que comporte le régime actuel. Bref, nous laissons l'étude de cette question de la redistribution pour un autre temps et une autre occasion.

En second lieu, la présente étude n'aborde pas la question de l'élimination du déficit budgétaire du gouvernement fédéral. Ce problème soulève aussi un tout autre ensemble de questions. Les changements proposés par le Conseil ne modifieraient donc pas le volume de recettes fiscales que permet de percevoir le régime actuel.

Même en faisant abstraction des questions de la redistribution du fardeau fiscal et de la réduction du déficit, la démarche que nous avons adoptée dans cette étude demeure légitime car elle nous a permis de mettre l'accent sur la question fondamentale de la structure du régime fiscal. Comment celle-ci influe-t-elle sur l'efficience de l'économie canadienne et sur notre niveau de vie ? En particulier, quel effet l'ensemble du régime fiscal exerce-t-il sur les décisions d'épargner et d'investir, lorsqu'on tient compte de tous les genres d'impôts perçus (impôts sur les revenus des particuliers et des sociétés, taxes de vente et impôts sur la propriété et les ressources) ? Quelles modifications à la structure du régime fiscal sont à la fois possibles et souhaitables pour augmenter la production et, avec le temps, relever le niveau de vie ?

Dans le cadre de nos recherches, nous avons procédé à une étude approfondie des variations considérables qu'affiche le fardeau fiscal relié aux divers types d'investisse-

ments; nous avons analysé l'évolution de l'épargne au cours de la durée de vie d'une personne; et nous avons constaté que les revenus peuvent fluctuer plus qu'on ne l'aurait cru au cours d'une vie entière. Nous avons également examiné les tendances dans les réactions des contribuables aux taux de l'impôt à divers moments de leur vie. Les résultats de cette analyse ont amené le Conseil à articuler ses propositions de réforme fiscale autour de deux thèmes principaux. Dans le cas de l'impôt sur les sociétés, nous avons opté pour une définition élargie du revenu imposable auquel s'appliqueraient de plus faibles taux d'imposition, de sorte que le montant des recettes perçues demeurerait le même. Nous avons voulu faire jouer ainsi un rôle plus important au discernement des entreprises – et un rôle moins important au régime fiscal – dans le choix des investissements dont l'importance est déterminante pour notre avenir. Dans le cas de l'impôt personnel, nous avons préconisé également un élargissement de l'assiette fiscale, en même temps qu'un allongement de l'horizon temporel, de sorte que les contribuables disposeraient de plus de latitude pour répartir leur fardeau fiscal tout au long de leur durée de vie.

Le gouvernement fédéral a entrepris un examen en profondeur de la fiscalité au Canada dans le but d'y apporter d'importantes modifications législatives au cours d'un délai d'environ une année. Le présent document se veut une contribution à cet examen et au débat public qui suivra. Nous espérons que la publication des résultats de nos recherches ainsi que les recommandations présentées dans ce rapport signaleront aux Canadiens l'importance cruciale de la question de la structure du régime fiscal. À notre avis, le principal défi consiste à l'asseoir sur des bases solides. Lorsque ce sera fait, nous serons alors dans une meilleure position pour résoudre les problèmes de redistribution et de réduction du déficit.

De nombreuses personnes ont contribué à la réalisation de ce projet. J'aimerais remercier en particulier les membres du Conseil et les spécialistes des questions fiscales qui ont accepté de faire partie du Comité consultatif, ainsi que les nombreux experts de l'extérieur qui ont prodigué leurs conseils à l'équipe de recherche. Le Conseil a grandement bénéficié de leurs connaissances et de leur expérience, et nous les remercions pour le temps qu'ils nous ont accordé.

Judith Maxwell
Présidente

Hors du labyrinthe fiscal

AVIS AU LECTEUR

Signalons que nous avons utilisé dans les tableaux les symboles suivants, employés par Statistique Canada :

.. Chiffre non disponible
... n'ayant pas lieu de figurer
-- infime
- néant ou zéro
e estimation
x données confidentielles en vertu des dispositions de la Loi sur la statistique relatives au secret.

Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total.

La voie préconisée par le Conseil

Il existe un large consensus à l'heure actuelle sur la nécessité de réformer le système fiscal au Canada. Les pouvoirs publics sont préoccupés du fait que le régime actuel ne réussit pas à produire suffisamment de recettes en dépit de taux d'imposition statutaires élevés. Les contribuables sont insatisfaits d'un système qu'ils perçoivent comme trop complexe et inéquitable. Les gens d'affaires sont mécontents devant la complexité des règles fiscales, des taux d'imposition statutaires élevés, du traitement fiscal inégal accordé à différents projets d'investissement et des modifications que l'on apporte constamment aux lois de l'impôt. Les économistes en général et les membres du Conseil économique en particulier sont convaincus que les impôts, tels qu'ils sont structurés à l'heure actuelle, constituent une entrave à l'efficience et nous empêchent d'atteindre un niveau de vie plus élevé parce qu'ils faussent les décisions des investisseurs, des épargnants, des consommateurs et des producteurs.

Il y a également un consensus étonnamment répandu parmi les gouvernements, les partis politiques et les observateurs indépendants sur la nécessité d'élargir l'assiette fiscale ou d'abolir les privilèges fiscaux de manière à permettre une diminution des taux d'impôt statutaires. Il n'y a pas unanimité, toutefois, sur les mesures particulières à prendre pour atteindre cet objectif.

Le système fiscal canadien est un amalgame d'impôts annuels sur le revenu des particuliers et des sociétés, de taxes sur les dépenses, de prélèvements sur les salaires et d'impôts fonciers. Comparativement à la plupart des autres pays de l'OCDE, le Canada fait davantage appel aux taxes de vente et aux autres impôts indirects prélevés sur les dépenses. Il y a également le traitement spécial accordé à certaines catégories d'actif (les logements de type propriétaire-occupant, les caisses de retraite et les REER, par exemple) qui fait en sorte que la fiscalité des particuliers au Canada constitue un système hybride où sont taxés à la fois les revenus et les dépenses. Dans le présent rapport, le Conseil met de l'avant une série de recommandations qui permettraient d'élargir les assiettes fiscales, de réduire les taux d'impôt, d'imposer les revenus réels plutôt que les revenus nominaux gonflés par l'inflation, de taxer de la même façon les contribuables qui se trouvent dans des situations identiques, et de déplacer l'accent de l'impôt sur le revenu des particuliers vers le principe du revenu viager. Ces recommandations favoriseraient aussi l'équité par l'adoption de diverses mesures et contribueraient à une meilleure intégration des impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés.

Dans notre analyse, nous avons pris en compte tous les paliers de gouvernement ainsi que les principaux types d'impôts en vigueur sur les revenus, les ventes et la propriété. Le présent rapport s'appuie sur un programme de recherche qui a duré trois ans et dont le sujet principal était l'imposition des revenus du capital, c'est-à-dire les revenus provenant de l'épargne et de l'investissement. Ces recherches ont abouti à des conclusions analytiques importantes dans plusieurs domaines; certains des travaux réalisés dans le cadre de ce programme sont mentionnés à l'appendice A.

Les résultats que nous avons obtenus montrent que le présent système fiscal empêche l'économie de fonctionner à son plein potentiel en ralentissant le taux de formation du capital et en favorisant les investissements dans des projets qui présentent de l'attrait uniquement en raison d'un traitement fiscal préférentiel. Nos recommandations visent donc à réduire ces pertes d'efficience et à instaurer un régime fiscal plus simple et plus équitable.

Il importe de souligner dès le départ que nos propositions ne visent pas à accroître les recettes des gouvernements; les gains résultant de l'élargissement de l'assiette fiscale serviraient à réduire les taux d'impôt statutaires. Le Conseil reconnaît que la réduction du déficit est une question d'importance capitale; mais il s'agit là d'un problème distinct et, afin de ne pas mêler l'une et l'autre questions, nous avons cherché à concentrer nos efforts sur l'amélioration de la structure du système fiscal. Nous sommes d'avis que les pouvoirs publics sont pris en quelque sorte dans un cercle vicieux. Leurs assiettes fiscales ont subi une forte érosion. Mais plus ils tentent d'accroître leurs recettes en haussant les taux d'imposition sur ces assiettes fiscales étroites, plus les taux d'impôt élevés contribuent à accentuer les pertes d'efficience et les inégalités, et plus ils incitent à l'évasion et à l'évitement fiscals. Par conséquent, la première étape à franchir vers la mise en place d'un régime plus cohérent est d'élargir les assiettes fiscales et de réduire les taux d'impôt statutaires.

En règle générale, les propositions sont aussi conçues de manière à être neutres sur le plan de la répartition du revenu. Autrement dit, si elles étaient adoptées, elles ne changeraient pas sensiblement la répartition actuelle du revenu après impôt entre les Canadiens à faible, moyen et haut revenu. Le Conseil endosse le principe d'une progressivité raisonnable de l'impôt sur le revenu des particuliers. Et la plupart des membres du Conseil estiment que le régime fiscal devrait comporter un mécanisme permettant aux particuliers – notamment ceux dont le revenu fluctue considérablement d'une année à l'autre ou à différentes périodes de leur vie – d'étaler leur revenu sur l'ensemble de leur vie pour les fins de l'impôt, selon qu'ils le désirent.

Au cours de nos délibérations, des questions ont surgi en rapport avec le traitement fiscal de l'épargne par opposition au revenu qui est dépensé, l'opportunité de retenir le principe du revenu viager ou celui du revenu annuel pour fins d'impôt, la possibilité que les gouvernements ne cèdent aux pressions des groupes qui ont intérêt à ce que les règles du jeu ne changent pas, et la difficulté pour certaines entreprises ou industries de passer d'un régime fiscal conçu durant les années 70 à un autre convenant davantage aux réalités des années 90 et suivantes. Ce sont là des questions de fond. Certaines n'ont pu trouver réponse au-delà de tout doute. La question des gagnants et des perdants d'une éventuelle réforme fiscale, par exemple, fait appel à la nécessité de connaître en détail le revenu, l'actif, le passif et le statut fiscal des personnes et des entreprises – renseignements qui ne sont pas disponibles publiquement au Canada. Toute tentative de répondre à cette question supposerait également que l'on sache de quelle façon les contribuables vont réagir aux modifications projetées et sur quelles options s'arrêteront leur choix. Nous ne pouvons prétendre avoir ces connaissances. Et bien qu'il n'y ait pas là raison suffisante pour empêcher toute initiative, cela nous a incités à recommander que les changements soient graduels dans certains domaines clés.

Ceci dit, il faut admettre que malgré des efforts incessants, le Conseil n'a pu en arriver à un consensus sur tous les points de vue et toutes les recommandations paraissant dans le présent document. La principale question sur laquelle les membres du Conseil n'ont pu faire l'unanimité a été celle de savoir quel objectif devait viser la politique fiscale. À l'origine, le Conseil a entrepris ce projet dans la perspective d'examiner les changements qu'il fallait apporter au système fiscal pour qu'il soit plus équitable, favorise davantage l'efficience et soit mieux en mesure de produire les recettes dont l'État a besoin. Cependant, certains membres du Conseil croient que le système fiscal doit non seulement être le mécanisme par lequel le gouvernement se procure des ressources financières, mais doit également servir à la poursuite d'autres objectifs de politiques, par exemple des objectifs de développement industriel ou encore des objectifs de politique sociale et économique tels que le versement de transferts plus élevés aux personnes à faible revenu. La majorité des membres du Conseil sont toutefois d'avis que le recours démesuré aux mesures fiscales, dans le passé, pour promouvoir divers objectifs de politiques est à l'origine du régime fiscal hybride que nous avons à l'heure actuelle.

Historique de la réforme fiscale

L'historique de la réforme fiscale au Canada nous montre qu'il est périodiquement nécessaire de prendre un certain recul pour faire l'examen de la structure fiscale dans son ensemble. Le premier examen en profondeur du système fiscal canadien a été effectué par la Commission Rowell-Sirois. Ses principales recommandations, qui faisaient ressortir la nécessité d'accroître la présence du gouvernement fédéral en matière de fiscalité, influencèrent passablement la teneur des accords qui survinrent entre le gouvernement fédéral et les provinces après la Seconde Guerre mondiale et qui menèrent à une révision complète de la *Loi de l'impôt sur le revenu* en 1949.

La *Loi de l'impôt sur le revenu* de 1949 contenait des dispositions touchant à la fois les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés prélevés par le gouvernement fédéral et les provinces. (L'Alberta, l'Ontario et le Québec ont, depuis, instauré leur propre régime d'impôt sur le revenu des sociétés, et le Québec possède son propre impôt sur le revenu des particuliers.) La loi de 1949 venait faire en quelque sorte un nettoyage dans le domaine fiscal, devant la nécessité de concilier les changements majeurs apportés à l'impôt sur le revenu au cours de la guerre avec les responsabilités fiscales du gouvernement fédéral et des provinces dans la période d'après-guerre. Les réformes de 1949 étaient axées sur le revenu et ne touchaient pas aux gains de capital. La non imposition des gains de capital mena éventuellement à l'effritement du régime, car elle incita les contribuables à éviter l'impôt par la pratique du dépouillement des surplus. Les particuliers avaient la possibilité de convertir leurs revenus ordinaires (provenant de salaires ou de dividendes, par exemple) en gains non répartis de sociétés à capital fermé, pour ensuite s'approprier le revenu de ces sociétés sous forme de surplus ou de gains de capital.

Le gouvernement fédéral tenta de colmater cette brèche par divers amendements complexes – et parfois arbitraires – à la loi. Éventuellement, il nomma une Commission royale d'enquête en septembre 1962 (la Commission Carter) qui tint des audiences publiques dans toutes les régions du pays et déposa son rapport final en décembre 1966. Une des conclusions principales de la Commission était qu'un impôt annuel sur le revenu des particuliers – défini largement pour inclure les gains de capital et d'autres formes de revenu – offrait les meilleures possibilités pour en arriver à un système fiscal équitable et rationnel. La famille, plutôt que la personne, devait constituer l'unité d'imposition. La Commission recommanda aussi au gouvernement fédéral de moins compter dans l'avenir sur l'impôt des sociétés et les taxes de vente. Elle exhorta les autorités à intégrer les impôts touchant les particuliers et les sociétés par le biais d'un crédit d'impôt intégral pour les dividendes et exprima le souhait que la taxe de vente fédérale soit portée du niveau de la fabrication au niveau du détail.

En 1969, le gouvernement publia un Livre blanc qui préconisait généralement le principe d'une assiette fiscale étendue et une simplification de la formule de l'impôt sur le revenu des particuliers. On y soutenait également la pleine imposition des gains de capital, l'instauration d'un crédit intégral pour les dividendes et l'adoption d'un taux d'impôt unique sur les bénéfices des sociétés. Le Livre blanc fut subséquemment étudié en comité parlementaire à la Chambre des communes et au Sénat avant de donner lieu au Bill C-259, lequel entra en vigueur en janvier 1972. Entre autres, la nouvelle loi contenait une formule générale d'étalement du revenu, la moitié seulement des gains de capital devenaient imposables, la résidence principale d'un contribuable était exemptée de l'impôt sur les gains de capital et un crédit d'impôt partiel était instauré en regard des dividendes.

Au cours des années qui suivirent, le gouvernement fédéral adopta diverses mesures fiscales spéciales. La mesure peut-être la plus importante fut l'indexation de l'exemption personnelle de base et des tranches d'imposition des particuliers en 1974. En outre, les montants des contributions admissibles aux régimes enregistrés de pension (REP) et aux régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) furent augmentés en 1976.

Du côté des sociétés, diverses mesures furent adoptées pour contrer les effets de l'inflation et pour accorder un traitement spécial aux fabricants et aux petites entreprises. La formule de l'amortissement du coût en capital fut également modifiée à quelques reprises dans le but d'accorder un traitement spécial à diverses catégories d'investissement. Le crédit d'impôt à l'investissement fut instauré en 1975 et renforcé ensuite quelques années plus tard.

Prises dans leur ensemble, les modifications apportées au cours des années 70 concordaient avec l'objectif mis de l'avant antérieurement par la Commission Carter, à savoir de mieux intégrer les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés, et d'accorder une plus grande place à l'impôt sur le revenu des particuliers dans le système fiscal. Mais, alors que certaines des réformes initiales contribuèrent effectivement à élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu des particuliers, les déductions et crédits introduits subséquemment ont eu tendance à affaiblir le régime et à aller à l'encontre des principes de traitement équitable et de neutralité préconisés par la Commission Carter.

Lors du budget fédéral de 1981, plusieurs changements majeurs au régime fiscal fédéral furent proposés, dont certains furent subséquemment abandonnés par le gouvernement. Ces réformes visaient à étendre la définition de revenu imposable à divers avantages jusque-là exemptés en tout ou en partie, ainsi qu'à réduire à 50 % le taux marginal maximum en regard de l'impôt sur le revenu des particuliers. Mais, contrairement aux révisions antérieures, l'orientation générale des changements proposés fut perçue comme étant relativement désavantageuse pour les petites entreprises de même que pour une fraction importante du public contribuable; ils se butèrent donc à une forte résistance de la part du public.

Enfin, en mai 1985, le gouvernement fédéral amorça un débat sur la réforme de l'impôt sur le revenu des sociétés, proposant des changements aux dispositions sur l'amortissement, le crédit d'impôt à l'investissement et la déduction au titre des stocks, qui permettraient d'élargir l'assiette fiscale et de réduire de 7 points de pourcentage le taux statutaire de l'impôt sur le revenu des sociétés. (Certaines de ces mesures furent par la suite reprises en partie dans le budget de février 1986, mais elles n'ont pas encore été promulguées.) Les budgets de 1985 et de 1986 contenaient également d'importantes réformes au chapitre de l'impôt sur le revenu des particuliers, dont une exemption fiscale sur les gains de capital réalisés par un contribuable pendant sa durée de vie jusqu'à concurrence d'une somme de 500 000 $, un impôt personnel minimum sur le revenu et un relèvement des plafonds qui s'appliquent aux cotisations à des REER.

Plus récemment, en octobre 1986, le ministre fédéral des Finances, l'honorable Michael Wilson, a rendu public les grandes lignes d'une refonte en profondeur du système fiscal au palier fédéral, touchant non seulement l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés mais aussi la taxe fédérale de vente. Toute modification éventuelle de la fiscalité fédérale aura des répercussions importantes pour les provinces en raison des mécanismes conjoints de perception des impôts.

Les tendances à l'étranger

Le Canada n'est pas le seul pays à rechercher un système fiscal à la fois plus efficace et plus équitable. La réforme fiscale est devenue une préoccupation de premier plan dans plusieurs pays membres de l'OCDE en raison des inquiétudes que soulèvent les taux d'imposition élevés et variables et l'étroitesse des assiettes fiscales. À cet égard, l'OCDE a d'ailleurs déclaré ce qui suit :

> Les gouvernements ne sont pas seuls à se préoccuper de plus en plus des carences des systèmes fiscaux actuels. L'opinion publique, qui n'a jamais été très favorable à ces systèmes et aux méthodes de recouvrement dans certains pays, est devenue franchement critique ces dernières années, à cause de la hausse des taux moyens d'imposition et de la complexité croissante des systèmes fiscaux, aspects liés au rétrécissement

> de l'assiette des prélèvements. [...] À la fois des considérations théoriques et l'humeur politique viennent donc à l'appui du principe proposé plus haut qui sous-tend la plupart des réformes fiscales en cours ou envisagées : élargissement de l'assiette de l'impôt et, pour les impôts sur le revenu et sur les bénéfices des entreprises, abaissement des taux, avec plus de simplicité et davantage d'égalité « horizontale » où les contribuables ayant des moyens comparables se verraient appliquer un traitement plus uniforme[1].

En 1986, après deux ans d'un débat animé qui faisait suite à des initiatives présidentielles qualifiées de « seconde révolution américaine », le Congrès des États-Unis adoptait une série de réformes visant à élargir l'assiette fiscale et à réduire les taux marginaux supérieurs. Les récentes modifications apportées à la fiscalité fédérale américaine ont permis de ramener de 50 à seulement 28 % le taux marginal d'impôt maximum pour les particuliers, avec la majorité des contribuables assujettis à un taux marginal de 15 %. Le taux d'imposition statutaire des entreprises a été réduit de 46 à 34 %, avec un taux encore moins élevé pour les petites entreprises. Pour financer ces coupures dans les taux d'imposition statutaires sans modifier les rentrées fiscales du gouvernement fédéral, une multitude de privilèges fiscaux ont été abolis et les gains de capital ne jouiront plus dorénavant d'un traitement fiscal préférentiel.

Le Royaume-Uni a également abaissé ses taux marginaux d'imposition les plus élevés pour les personnes à haut revenu et a récemment adopté des mesures pour réduire le caractère discriminatoire du traitement fiscal réservé à différentes catégories d'investissement et à différents modes de financement. Le taux d'imposition statutaire des sociétés a également été ramené de 52 à 35 %. Des mesures de ce genre, destinées à élargir l'assiette fiscale, sont à l'étude ou en voie d'être introduites dans un certain nombre d'autres pays européens. En 1986, le gouvernement de la Nouvelle-Zélande remplaça le barème de taxes sur les produits en vigueur jusque-là par une taxe sur la valeur ajoutée semblable à celle que l'on retrouve un peu partout en Europe; des réformes similaires de la fiscalité indirecte ont suscité un débat important en Australie et au Japon. Bref, la recherche de systèmes fiscaux plus efficaces et dotés d'une assiette plus large est à l'ordre du jour partout dans le monde.

Le Canada ne peut demeurer indifférent devant ces développements, en particulier devant ceux qui sont survenus récemment aux États-Unis. Dans une économie ouverte comme celle du Canada, un impôt excessivement élevé sur les revenus des particuliers ou des sociétés pourrait entraîner un exode des capitaux et des travailleurs les plus mobiles. Par contre, le Canada ne peut et ne devrait pas s'attendre à copier intégralement la réforme fiscale survenue aux États-Unis. La législation fiscale américaine est fort différente des pratiques en usage au Canada. Les gouvernements sont historiquement intervenus davantage dans l'économie au Canada qu'aux États-Unis, notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la sécurité sociale et du développement régional; il s'ensuit que leurs besoins de recettes sont proportionnellement plus importants. Les besoins de recettes au Canada sont plus grands que ce que permettrait de percevoir l'application intégrale des nouvelles règles fiscales et du barème d'imposition adoptés aux États-Unis. Pour que les Canadiens puissent continuer à financer les programmes de dépenses publiques dont ils profitent à l'heure actuelle, les règles ou les taux d'imposition au Canada, voire les deux, devront inévitablement différer de ceux en vigueur aux États-Unis.

L'évolution des sources de recettes fiscales

Dans la recherche d'un nouvel ordre fiscal, des questions surgissent non seulement en rapport avec certains impôts particuliers, comme l'impôt sur le revenu ou la taxe de vente, mais aussi avec les changements que pourrait connaître la *composition* des recettes fiscales. Ainsi, la part des recettes provenant de l'impôt sur le revenu des sociétés devrait-elle être augmentée, comme cela se produira aux États-Unis suite à la récente réforme de la fiscalité ? La part des taxes de vente ou des taxes sur la valeur ajoutée devrait-elle être accrue dans l'ensemble des recettes fiscales, comme cela s'est produit au Royaume-Uni et en Nouvelle-Zélande au cours des dernières années ? Il y a également la question – étroitement reliée à la précédente – de la façon dont les impôts doivent être appliqués : de façon *directe*, c'est-à-dire par des moyens qui permettent de tenir compte des circonstances particulières de chaque contribuable, ou de façon *indirecte*, en recourant à des instruments fiscaux qui ne le permettent pas. On peut modifier le fardeau de l'impôt sur le revenu en fonction de la situation du contribuable. Mais les taxes sur les produits ou sur la valeur ajoutée ne peuvent être ainsi « personnalisées ». Une telle distinction devient importante lorsqu'on souhaite réaliser certains objectifs par le biais du système fiscal, des objectifs de répartition du revenu par exemple.

Il est également évident que les différents impôts ne peuvent être étudiés de façon isolée. Ils doivent être considérés comme des éléments interdépendants d'un même système. La réforme ne peut non plus se limiter à un seul niveau de gouvernement. Les impôts fonciers sont presque exclusivement utilisés par les administrations locales,

alors que la taxation des ressources est principalement l'apanage des provinces. Le gouvernement fédéral et les provinces sont l'un et l'autre présents dans le champ de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés.

La composition des recettes fiscales s'est considérablement modifiée avec le temps. En 1985, les recettes fiscales perçues par le gouvernement fédéral, les provinces et les administrations locales ont totalisé 158,3 milliards de dollars, c'est-à-dire 33,2 % du produit intérieur brut (PIB). (Les placements et autres sources de recettes non fiscales ont procuré aux divers gouvernements un montant additionnel de 50,6 milliards de dollars, soit 10,6 % du PIB.) Les divers impôts et taxes ont été regroupés en sept grandes catégories au graphique 1. On peut y voir qu'en 1985, les impôts sur le revenu personnel ont constitué la source de recettes gouvernementales la plus importante, suivis par les taxes de vente et d'accise et les cotisations de sécurité sociale et autres prélèvements sur les salaires. Les impôts fonciers, les impôts sur le revenu des sociétés et les taxes sur les ressources ont, chacun, fourni moins de 10 % des recettes fiscales totales.

Mais il n'en a pas toujours été ainsi. Il y a une génération, les taxes de vente et d'accise étaient la principale source de recettes, suivies par les impôts sur le revenu des sociétés. Les impôts sur le revenu des particuliers venaient en troisième place. Les contributions au titre de la sécurité sociale et les autres prélèvements sur les salaires n'avaient pas la même importance qu'aujourd'hui et les taxes sur les ressources représentaient une somme négligeable. De toute évidence, il s'est produit au fil du temps des changements fondamentaux dans la façon dont les Canadiens financent les services dispensés par leurs gouvernements.

Le tableau 1 montre la taille absolue des recettes fiscales selon les divers paliers de gouvernement. Les impôts sur le revenu des particuliers, les taxes de vente et d'accise, les cotisations au titre de la sécurité sociale et les autres prélèvements sur les salaires, ainsi que les impôts sur les bénéfices des sociétés, sont les principales sources de recettes pour le gouvernement fédéral. Les impôts sur le revenu des particuliers, les taxes de vente et d'accise et les taxes sur les ressources prennent la part du lion dans le cas des provinces, tandis que les impôts fonciers constituent, de loin, la plus importante source de recettes fiscales pour les administrations locales. Il ne faut pas oublier, bien entendu, qu'un quart des recettes des provinces proviennent des paiements de transfert en espèces versés par le gouvernement fédéral et qu'environ la moitié des revenus des administrations locales sont constitués de transferts provenant des gouvernements provinciaux.

L'appendice B contient une brève description des principales catégories d'impôts et de taxes dont il est fait mention dans le présent document.

La nature des problèmes

Caractéristiques d'un bon régime fiscal

Pour être en mesure de juger des faiblesses du système actuel et de formuler des objectifs pour sa réforme, il nous faut établir des critères servant à définir un bon système fiscal. Les critères que nous retenons sont l'efficience, l'équité, la simplicité, la stabilité dans le temps et l'imputabilité des gouvernements dans une société démocratique. Ces critères ne sont pas mutuellement exclusifs; leur application fait donc appel au compromis et à la recherche d'un certain équilibre.

Efficience et neutralité

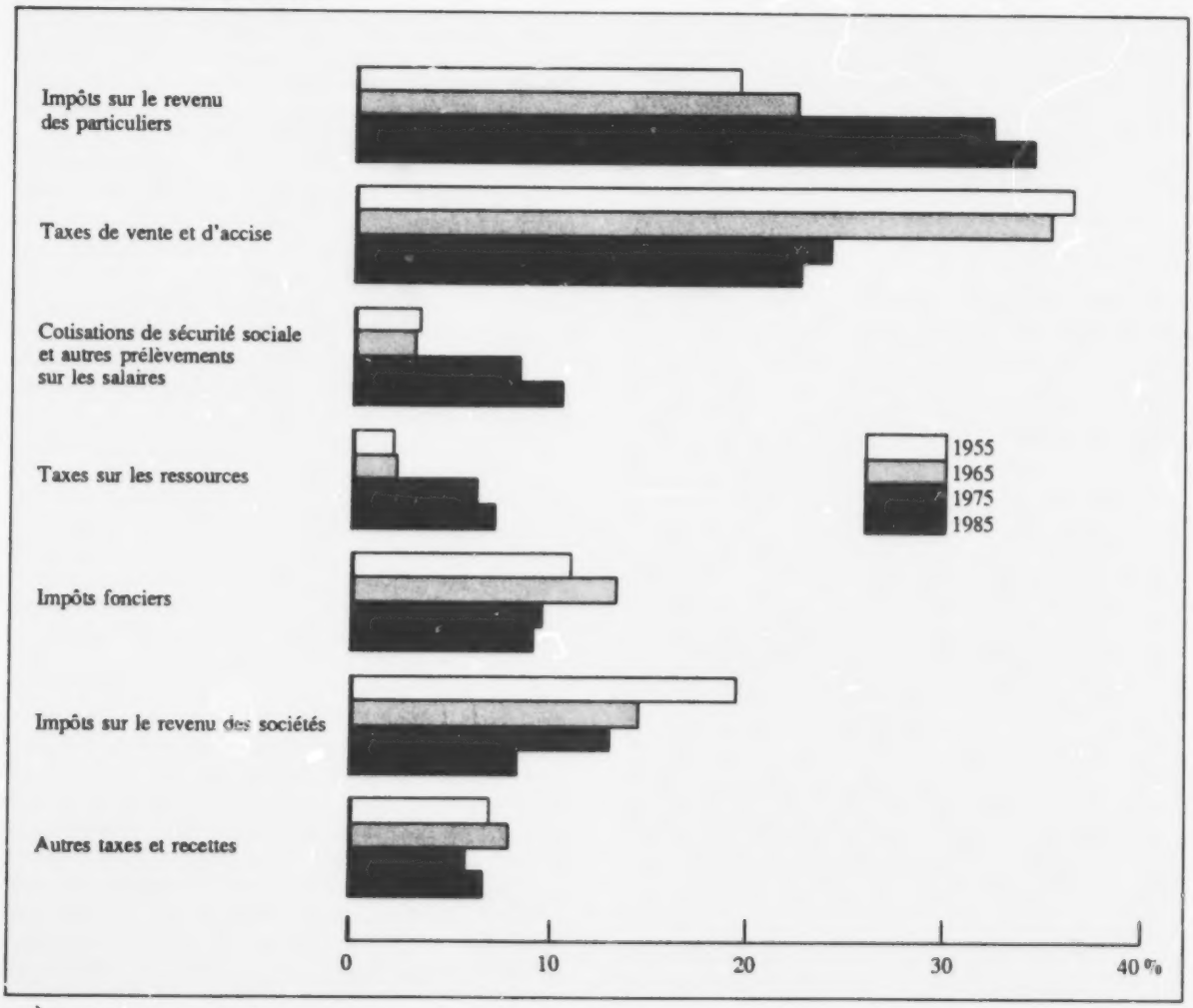
Notre définition de l'efficience comporte un élément temporel important. Nous nous préoccupons de maximiser la production et d'atteindre le plus haut niveau de vie possible non seulement dans l'immédiat – avec les ressources dont nous disposons – mais aussi dans l'avenir, avec des ressources qui sont susceptibles de s'accroître. Définir l'efficience à un point donné dans le temps, alors que les ressources sont fixes, n'est pas tellement difficile. Dans ce cas, on peut dire qu'il y a efficience lorsqu'aucun autre arrangement possible des facteurs ne permettrait d'accroître la production. Par ailleurs, définir l'efficience dans un contexte « dynamique », c'est-à-dire dans le temps, est une question beaucoup plus complexe. Une définition applicable dans ce cas pourrait être qu'il y a efficience lorsqu'il n'est pas possible d'accroître le bien-être d'une génération sans diminuer celui d'une autre génération.

En matière de fiscalité, existe-t-il un principe qui, s'il est appliqué, favorisera l'efficience ? Une réponse vient à l'esprit :

> Un système fiscal idéal serait celui qui interférerait le moins possible avec les millions de décisions qui se prennent chaque jour sur des questions telles que les suivantes : que produire ou consommer, quelle technologie de production faut-il employer, et comment organiser et financer la production ? Si le revenu n'est pas imposé de façon uniforme et cohérente, sans égard à son origine ou à sa destination, des décisions économiques seront influencées indûment par des

Graphique 1

Provenance des recettes gouvernementales (tous niveaux) en pourcentage du total[1], Canada, certaines années



1 À l'exclusion des transferts intergouvernementaux, des recettes provenant de placements (sauf les redevances) et des cotisations aux régimes publics de pension.

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des données de Statistique Canada.

considérations fiscales et il y aura des distorsions dans l'affectation des ressources au sein de l'économie[2].

La définition de l'efficience qui a cours aujourd'hui fait appel à cette notion de *neutralité* ou à ce critère de minimisation de l'interférence avec les décisions économiques qui se prennent sur des marchés par ailleurs efficients[3].

Nos recherches indiquent que le système fiscal canadien est loin d'être neutre ou impartial dans le traitement des investissements. Lorsque les taxes de vente, les impôts fonciers et les impôts sur le revenu des sociétés et des particuliers sont tous pris en compte, les taux marginaux effectifs d'imposition qui s'appliquent aux revenus du capital varient considérablement selon la catégorie d'actif en cause, l'industrie dans laquelle il est utilisé, la façon dont l'investissement est financé et le statut fiscal des bailleurs de fonds (voir l'appendice D).

Les variations dans le traitement fiscal entraînent des distorsions dans les décisions en matière d'investissement

Tableau 1

Provenance des recettes gouvernementales[1], selon le palier de gouvernement, Canada, 1985

En millions de dollars

	Palier de gouvernement			Ensemble des gouvernements
	Fédéral	Provinces	Municipalités	
Impôt sur le revenu des particuliers	32 124	22 443	...	54 567
Taxes de vente et d'accise	16 146	19 916	188	36 250
Cotisations de sécurité sociale et autres prélèvements sur les salaires	12 800	4 250	...	17 050
Taxes sur les ressources	4 179	7 208	...	11 387
Impôt sur le revenu des sociétés	9 993	3 463	...	13 456
Impôts fonciers	...	250	14 480	14 730
Autres taxes et recettes	1 454	6 554	2 818	10 826

1 À l'exclusion des transferts intergouvernementaux, des recettes provenant de placements (sauf les redevances) et des cotisations aux régimes publics de pension.
SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des données de Statistique Canada.

et d'épargne, et celles-ci sont accentuées par l'interaction de l'inflation et d'un régime fiscal insuffisamment indexé. L'inflation a pour effet d'accroître la dispersion des taux effectifs d'impôt et d'alourdir le fardeau fiscal applicable au revenu du capital.

L'équité

Deux critères d'équité en matière fiscale sont couramment utilisés. Il faut d'abord se demander dans quelle mesure des personnes de même condition sont traitées de la même manière et, en deuxième lieu, de quelle façon le fardeau fiscal est réparti entre des gens de condition économique différente.

La mesure dans laquelle des personnes de condition comparable sont traitées de la même façon par le régime fiscal – le critère de l'équité horizontale – a traditionnellement été la principale mesure d'équité fiscale utilisée; elle a en fait constitué l'un des principaux objectifs de la Commission Carter. Ce critère représente aussi l'un des principaux objectifs de nos recommandations.

En ce qui a trait au traitement fiscal accordé à des personnes appartenant à des groupes de revenu différents ou ayant différents niveaux de ressources, le Conseil appuie le principe de la progressivité en regard de l'ensemble des impôts et transferts qui touchent des personnes de condition économique différente. À cet égard, soulignons que les propositions mises de l'avant plus loin ne modifieraient pas de façon sensible la situation actuelle.

La plupart des calculs sur l'incidence fiscale font appel à des données *annuelles* sur la répartition du revenu. Mais une telle distribution, qui donne une « coupe instantanée » de la situation des personnes visées, n'est pas nécessairement représentative de leur situation sur une plus longue période. Nous sommes d'avis que le système fiscal devrait, dans la mesure du possible, tenir compte des tendances viagères en matière de revenu, d'épargne et de dépenses des Canadiens, et qu'il devrait être aussi neutre que possible en ce qui touche aux choix qui sont faits entre la consommation présente et future.

La simplicité

Le fait que près de 40 % des contribuables fédéraux doivent avoir recours à des personnes de l'extérieur pour préparer leur déclaration d'impôt sur le revenu des particuliers donne une idée de la complexité du régime fiscal actuel[4]. Il n'est donc pas étonnant que l'on se plaigne fréquemment de la complexité du système. Il ne faut pas oublier que le régime fiscal canadien est, en grande partie, un régime auto-administré. Toute érosion de la bonne volonté des contribuables représente une menace pour son bon fonctionnement.

Les plaintes à propos de la complexité du système fiscal peuvent être le reflet d'une insatisfaction à l'égard de la complexité du barème de taux de l'assiette fiscale. En fait, il y a peu de doute quant à la cause principale du problème ici. L'assiette fiscale n'est pas établie selon une règle d'uniformité et de cohérence. Cela incite les contribuables à chercher à tirer le meilleur parti du système en réarrangeant leurs affaires de telle sorte que des activités essentiellement identiques seront imposées à un taux inférieur. Pour prévenir toute érosion supplémentaire de l'assiette fiscale, les autorités pourront alors être

tentées d'adopter de nouvelles dispositions législatives pour supprimer ces échappatoires, ce qui peut fort bien ajouter à la complexité des règles fiscales.

Un exemple classique de ce cercle vicieux nous est donné par le traitement différent accordé aux gains de capital et aux autres formes de revenu. Ainsi, aux États-Unis, on a estimé qu'environ la moitié du code fiscal dans le passé portait sur des mesures qui visaient à limiter la possibilité que les contribuables puissent tirer avantage des taux d'imposition moins élevés qui s'appliquaient aux gains de capital à long terme[5].

La stabilité

Jusqu'aux années 60, de nouvelles taxes furent introduites au palier fédéral et d'anciens impôts furent abolis en 17 occasions. Au cours des années 70, il y eut 55 modifications d'importance majeure (ayant une incidence de 100 millions de dollars ou plus) apportées aux impôts fédéraux *après* que les réformes qui ont fait suite à l'étude des recommandations de la Commission Carter eurent été complétées[6]. À l'heure actuelle, selon ce que soutient un éminent fiscaliste, nous semblons produire – même dans les années les plus tranquilles – plus de 100 pages de modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu*[7].

Les décisions en regard des investissements de longue durée doivent être prises dans le contexte des lois fiscales existantes, et des changements subits dans ces lois peuvent causer une certaine dislocation de l'activité économique et être à l'origine de gains ou de pertes imprévus. Des modifications fréquentes aux dispositions fiscales peuvent aussi faire que la formation de capital sera moins élevée qu'elle pourrait l'être.

La transparence et l'imputabilité

La perception des impôts devrait être la plus transparente possible, avec un minimum de discrétion administrative. Ces caractéristiques contribuent à l'imputabilité du gouvernement en régime démocratique. Ainsi, au Canada, la taxe de vente fédérale perçue au niveau des fabricants est largement méconnue du public, alors que les taxes de vente au détail, les impôts fonciers et l'impôt sur le revenu viennent en tête de liste sur le plan de la transparence et de l'imputabilité.

Les faiblesses du système actuel

Nous soutenons que la structure fiscale présentement en place au Canada ainsi que l'importance relative accordée aux différents impôts et taxes tendent à décourager l'épargne et l'investissement; elles tendent aussi à détourner certaines décisions en matière d'investissement des options les plus souhaitables sur le plan économique; elles ne respectent pas non plus certains ou l'ensemble des critères que nous venons de décrire. Examinons donc les principales assiettes d'imposition.

L'impôt sur le revenu des particuliers

Du fait que l'impôt sur le revenu des particuliers est devenu la plus importante source de recettes fiscales pour le gouvernement fédéral et les provinces, on en est venu à s'interroger sur l'efficience et l'équité de ce régime, les niveaux élevés des taux marginaux statutaires, les éléments qui incitent à l'évitement fiscal et la portée de la couverture de cet impôt. Dans le cadre du présent régime, des modes d'épargne et des possibilités d'investissement – semblables ou non – sont souvent assujettis à des taux d'imposition différents. Des articles et des manuels sont rédigés pour expliquer comment on peut reporter à plus tard ou même éviter l'impôt à payer; les fiscalistes font de bonnes affaires et, vers la fin de l'année, les journaux sont remplis d'annonces offrant des IRLM et d'autres abris fiscaux avantageux. Ainsi, en 1983, sur plus d'un million de contribuables ayant déclaré un revenu de 40 000 $ ou plus, près de 15 000 n'ont versé aucun impôt et de nombreux autres n'en ont payé que très peu. Il s'agit là d'une situation qui cadre assez mal avec la notion d'équité que se font la plupart des gens et qui a mené à l'instauration d'un impôt minimum dans le budget fédéral de 1985.

Une personne peut épargner de bien des façons. Elle peut acheter des actions ou des obligations ou encore des titres gouvernementaux, placer ses fonds en dépôt dans une institution financière ou dans des fonds mutuels, verser des cotisations à une caisse de retraite ou acquérir une propriété. Chaque catégorie d'actif produira un rendement sous la forme d'intérêts ou de dividendes, de gains de capital ou, dans le cas d'une résidence occupée par son propriétaire, d'un revenu locatif imputé. Présentement, chacune de ces formes de rendement est imposée de façon différente. Il en résulte donc des distorsions dans la façon dont l'épargne est investie.

De plus, les rendements obtenus sur l'épargne et les placements sont taxés sur une base nominale plutôt que réelle. Cela veut dire que durant les périodes d'inflation, il se peut que l'impôt sur le revenu des particuliers s'accapare la totalité du revenu tiré d'un investissement et réduise aussi l'imputabilité du gouvernement du fait qu'on a recours à des hausses d'impôt cachées.

Plusieurs économistes font toutefois valoir que le régime de l'impôt sur le revenu des particuliers comporte une faiblesse encore plus sérieuse en regard du traitement de l'épargne et de la consommation. La question se complique lorsqu'on essaie de tenir compte de l'existence des différents niveaux et formes d'imposition, ainsi que des effets de l'inflation. Le rendement de l'épargne investie peut être taxé à plus d'un niveau par le biais de l'impôt sur le revenu des particuliers ou de l'impôt sur le revenu des sociétés; si le rendement est réinvesti, les gains qui en résultent peuvent être imposés à nouveau, et ainsi de suite. Les efforts en vue d'intégrer l'impôt des particuliers et l'impôt des sociétés par le recours à des crédits d'impôt pour dividendes visent précisément à solutionner ce problème en atténuant la double imposition à laquelle sont soumis les détenteurs d'actions. Mais ce qu'il importe de souligner ici, c'est que, dans un régime d'impôt sur le revenu, le traitement fiscal accordé à l'épargne – d'abord sous forme de revenu, puis sous la forme de rendements subséquents – tend à décourager celle-ci au profit de la consommation. Cela a pour effet de limiter les montants d'épargne qui sont disponibles pour l'investissement et de hausser le coût du capital par rapport à ce qu'il serait en l'absence de cette contrainte.

Une troisième préoccupation a trait à l'imposition du revenu selon un cycle annuel – une pratique qui non seulement encourage la consommation mais entraîne aussi des distorsions dans l'affectation de l'épargne. En épargnant, une personne peut régulariser sa consommation même si ses revenus sont instables. Au cours des premières années où ils ont un revenu, les gens épargnent habituellement très peu ou même dépensent davantage qu'ils ne gagnent (en empruntant). Vers le milieu de leur vie, ils consomment moins que leur revenu courant de façon à rembourser les emprunts qu'ils ont faits et à accumuler un stock de ressources financières qui servira à défrayer leur consommation au moment de la retraite. Ils peuvent aussi épargner en vue de parer éventuellement à des périodes de revenu instable, par exemple pour faire face à un manque à gagner au moment d'avoir des enfants, perfectionner leurs compétences professionnelles ou chercher un nouvel emploi. Enfin, certains épargnent dans le but de transférer des richesses à leurs descendants par voie d'héritage. Dans la mesure où l'épargne sert à financer la consommation à une date ultérieure, son imposition par le biais d'un impôt annuel sur le revenu décourage la consommation future au profit de la consommation courante. Cet effet peut être comparé à une taxe additionnelle sur la consommation future qui variera en fonction du taux marginal d'imposition, du taux d'intérêt nominal, du taux d'inflation et de la durée de la période pendant laquelle la consommation est retardée (voir l'encadré). Bref, en raison du traitement fiscal de l'épargne, les décisions individuelles en matière de consommation sont l'objet de distorsions. Pour la population dans son ensemble, le montant d'épargne disponible à des fins d'investissement s'en trouve réduit.

D'autres préoccupations relatives à l'équité se posent en raison des fluctuations du revenu d'une année à l'autre. Les personnes dont le revenu varie et qui doivent constituer des épargnes afin de maintenir leur niveau de consommation sont traitées moins favorablement que celles dont le revenu total est le même en longue période mais suit une courbe plus régulière. Les variations de revenu sont une réalité pour nombre de contribuables et il est difficile de voir ce qui pourrait justifier que ces personnes soient traitées de façon moins favorable que d'autres se trouvant dans une situation économique comparable mais dont le revenu est plus stable.

Ces critiques mises à part, il faut dire que le régime d'impôt sur le revenu des particuliers demeure l'un des outils fiscaux les plus progressifs, directs, transparents et adaptés dont on dispose pour financer une large part des activités de l'État. L'esprit des recommandations que nous présentons plus loin est d'ailleurs de chercher à corriger les faiblesses du régime actuel, tout en en retenant les éléments acceptables.

L'impôt sur le revenu des sociétés

L'impôt sur le revenu des sociétés comporte toute une gamme de crédits d'impôt, de dégrèvements et de déductions. Malgré un taux statutaire relativement élevé, l'assiette fiscale de l'impôt des sociétés s'est effritée en raison des concessions accordées dans le but de promouvoir certaines catégories d'investissement et de contrer les effets de l'inflation. Comme nous l'avons signalé précédemment, il en est résulté que certaines activités sont beaucoup plus lourdement imposées que d'autres.

Au cours des dernières années, plus de la moitié des sociétés implantées au Canada n'ont pas payé d'impôt. Dans certains cas, cela est attribuable au fait que l'entreprise a réellement accusé une perte d'exploitation. Dans d'autres, l'explication se trouve dans les dispositions de la loi de l'impôt sur le revenu des sociétés et la compétence des comptables et conseillers juridiques de l'entreprise. Un tel écart par rapport à un régime d'imposition équitable ou neutre contribue à détourner des capitaux de leurs usages les plus productifs – ceux dont le rendement avant impôt est le plus élevé – pour les affecter à des activités moins productives mais qui offrent un meilleur rendement après impôt à cause d'un traitement fiscal préférentiel. Pour une entreprise, un dollar épargné en impôt vaut tout autant qu'un dollar gagné dans des activités productives. Inutile

L'incidence de l'imposition de l'épargne et du rendement de l'épargne dans le cadre d'un impôt sur le revenu annuel

Supposons qu'une personne veuille épargner en vue d'acheter, au moment de prendre sa retraite dans 20 ans, quelque chose qui vaut 100 $ à l'heure actuelle. À un taux annuel d'inflation de 5 %, le prix d'achat s'élèvera à 265,33 $ dans 20 ans. À un taux d'intérêt nominal de 8 %, cette personne pourra obtenir les 265,33 $ nécessaires en mettant dans un compte d'épargne, aujourd'hui même, un montant de 56,93 $ provenant de son revenu *après impôt*. Cependant, si le rendement de l'épargne est assujetti à un impôt – comme l'impôt sur le revenu annuel – une personne dont le taux d'imposition serait de 30 % devra mettre de côté 89,23 $ à même son revenu *après impôt* pour avoir un montant de 265,33 $ dans 20 ans. Donc, avec un impôt sur le revenu annuel, il en coûterait 32,30 $ de plus à cette personne aujourd'hui, sous forme de consommation différée, pour obtenir le même montant dans 20 ans, en comparaison d'un système d'imposition du revenu viager. Dans notre exemple, le traitement de l'épargne dans un régime d'impôt sur le revenu annuel revient à frapper la consommation future d'une taxe d'accise supplémentaire de 56,7 %.

Les taux d'impôt effectifs sur la consommation future qu'implique un régime d'impôt sur le revenu annuel sont présentés dans le tableau qui suit, pour différents taux d'impôt statutaires et différentes dates de consommation future. Les chiffres du tableau font voir que le taux effectif d'imposition supplémentaire de la consommation future augmente à mesure que s'allonge la période considérée, et que cette augmentation se produit à un taux sans cesse plus élevé. Le tableau montre également le caractère de plus en plus punitif de l'imposition de l'épargne et du rendement de l'épargne lorsque l'inflation est plus prononcée – 10 % dans notre exemple – même lorsque le taux de rendement réel de l'épargne demeure inchangé à 3 %.

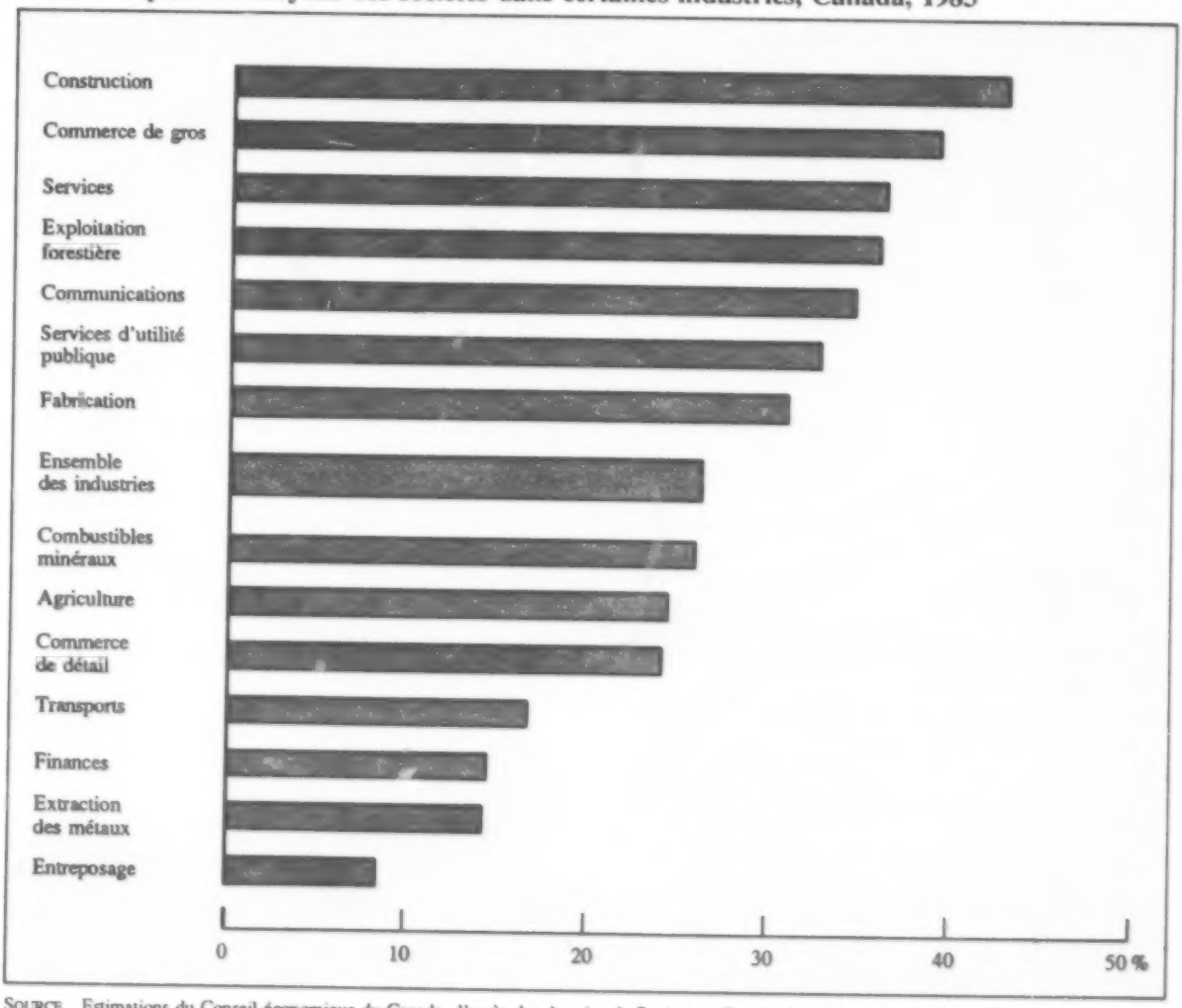
Taux d'imposition effectif de la consommation future que comporte un impôt sur le revenu annuel

	Report de la consommation (en années)			
	1	10	20	30
Taux de l'impôt sur le revenu (en pourcentage)				
Cas A				
0	0	0	0	0
10	0,7	7,7	16,0	25,0
20	1,5	16,1	34,8	56,2
30	2,3	25,2	56,7	96,2
40	3,1	35,1	82,5	146,5
50	3,8	45,8	112,7	210,3
Cas B				
0	0	0	0	0
10	1,2	12,3	26,0	41,5
20	2,4	26,2	59,3	101,0
30	3,6	42,1	101,9	186,8
40	4,8	60,2	156,6	311,0
50	6,1	80,8	227,0	491,4

Cas A – Taux d'intérêt réel = 3 %; taux d'inflation = 5 %; taux d'intérêt nominal = 8 %.
Cas B – Taux d'intérêt réel = 3 %; taux d'inflation = 10 %; taux d'intérêt nominal = 13 %.
SOURCE Conseil économique du Canada.

Graphique 2

Taux d'imposition moyens des sociétés dans certaines industries, Canada, 1983



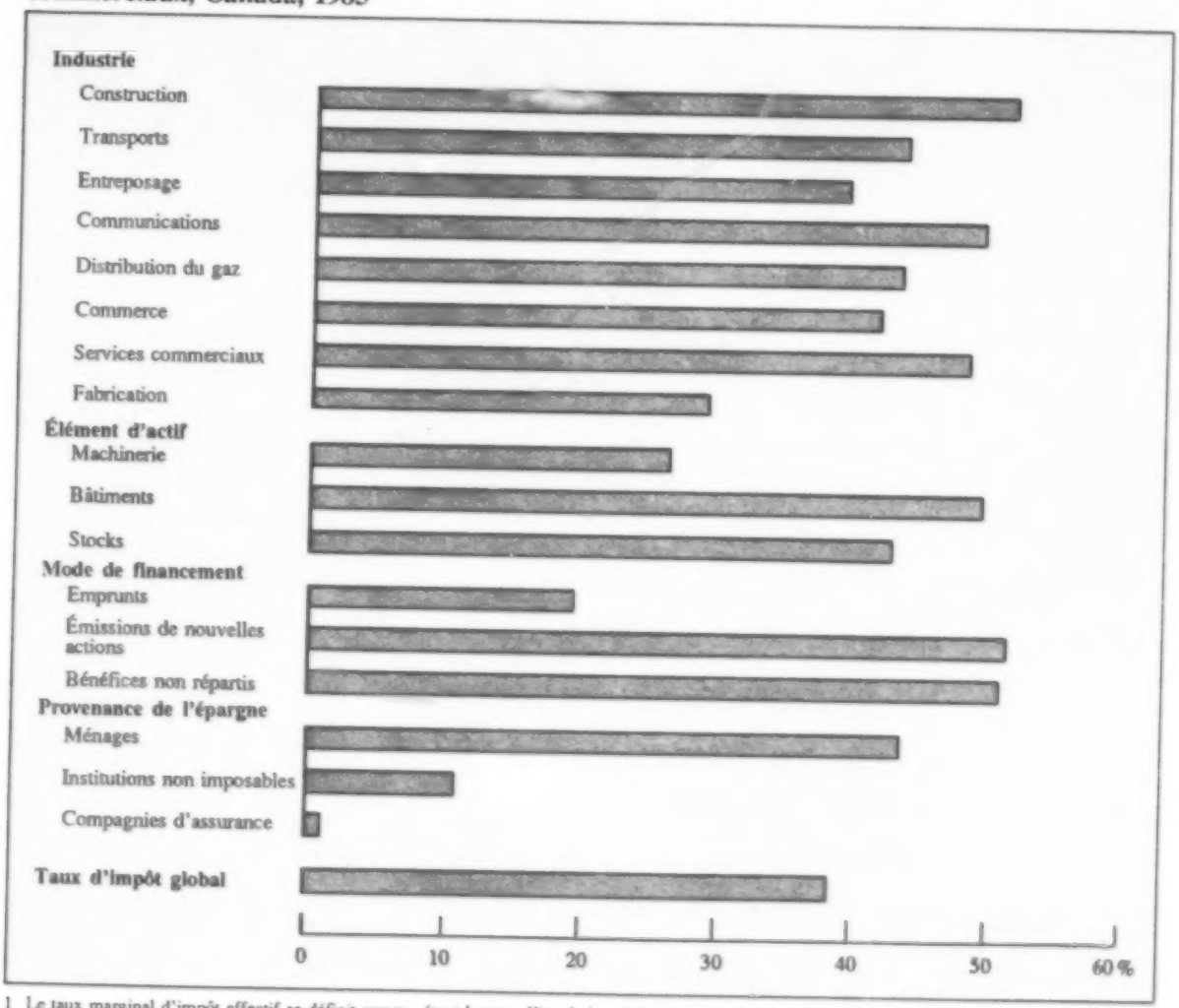
SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des données de Statistique Canada, *Statistiques fiscales des sociétés*, n° 61-208, 1983, tableau 2.

de dire que les Canadiens y perdent lorsque des investissements jugés peu intéressants d'un strict point de vue d'affaires sont rendus alléchants par le jeu des dispositions fiscales. Exprimé différemment, la productivité du capital au sein de l'économie est effectivement réduite et, avec elle, le niveau de la production et du revenu.

Il n'est donc pas étonnant de constater que le fardeau fiscal sur le capital existant varie considérablement d'une industrie à l'autre et même d'une firme à l'autre au sein de certains secteurs. En 1983, par exemple, le taux effectif d'imposition *moyen* des sociétés (c'est-à-dire le ratio de l'impôt payé aux bénéfices comptables) a varié entre 8,7 % dans l'industrie de l'entreposage à 43,4 % dans celle de la construction (voir le graphique 2). Ces différences dans le fardeau fiscal sont imputables aux écarts qui existent dans les déductions, les crédits et les dégrèvements, ainsi qu'au fait que les taux d'imposition statutaires varient eux-mêmes selon l'industrie et la taille de l'entreprise.

Graphique 3

Taux marginaux globaux d'impôt effectifs[1] sur le rendement des investissements commerciaux, Canada, 1985



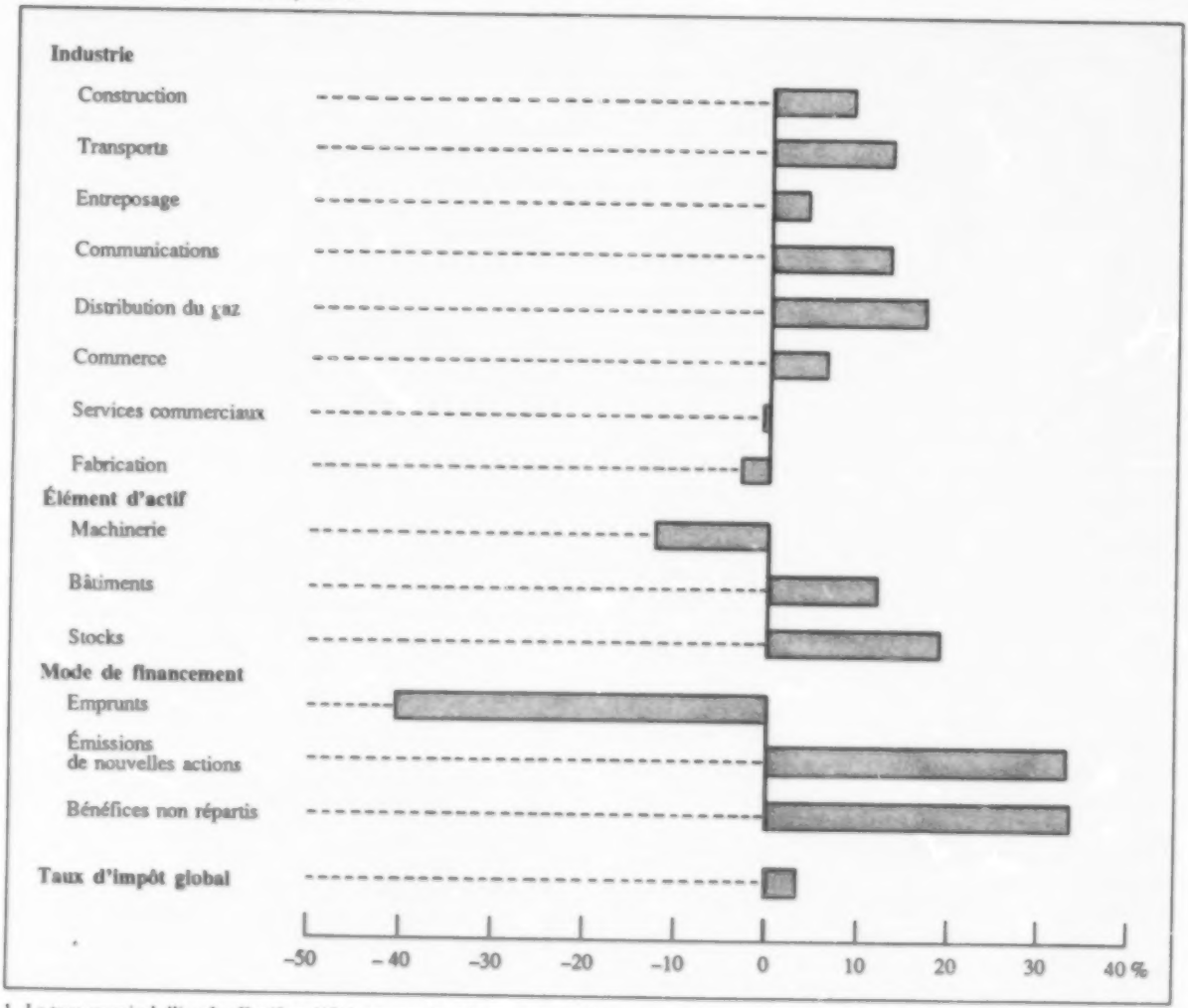
1 Le taux marginal d'impôt effectif se définit comme étant le taux d'impôt à acquitter, exprimé en pourcentage du taux de rendement avant impôt sur un investissement dont le rendement est tout juste suffisant pour en couvrir les coûts. Le taux marginal global d'impôt effectif tient compte des impôts fonciers acquittés par les sociétés, des taxes d'accise perçues sur les achats de biens d'équipement et des impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés.

SOURCE: Appendice D, colonne 1.

La grande dispersion dans les taux marginaux d'impôt effectifs sur les revenus d'investissement est principalement attribuable aux dispositions du régime d'imposition des sociétés. Une comparaison des graphiques 3 et 4 fait voir que l'impôt sur le revenu des sociétés est responsable de la plus grande part de la variation bien qu'il ne représente qu'une modeste fraction du taux marginal global d'impôt effectif qui s'applique aux gains réalisés sur les nouveaux investissements. Les principaux éléments qui expliquent cette dispersion des taux sont le crédit d'impôt à l'investissement (que l'on est en voie d'abolir), les dispositions relatives à l'amortissement accéléré des machines, ainsi que le traitement fiscal défavorable des investissements financés par des fonds propres par rapport à ceux financés par voie d'emprunt. Ces dispositions avantagent les firmes et les industries qui ont un ratio

Graphique 4

Taux marginaux d'impôt effectifs[1] des sociétés sur le rendement des investissements commerciaux, Canada, 1985



1 Le taux marginal d'impôt effectif se définit comme étant le taux d'impôt à acquitter, exprimé en pourcentage du taux de rendement avant impôt sur un investissement dont le rendement est tout juste suffisant pour en couvrir les coûts. Le taux marginal d'impôt effectif des sociétés ne tient compte que de l'impôt sur le revenu des sociétés.

SOURCE Appendice D, colonne 5.

élevé d'endettement et celles dont les investissements en machinerie sont relativement importants. Les autres disparités dans les taux marginaux d'impôt effectifs sont imputables aux taux statutaires préférentiels qui s'appliquent aux petites entreprises et aux entreprises engagées dans des activités de fabrication ou de transformation, aux écarts qui existent dans les taux d'imposition statutaires entre les provinces et, enfin, à l'intégration insuffisante des impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés.

Conjuguée à la fiscalité, l'inflation peut restreindre sensiblement les ressources d'autofinancement des entreprises. Ainsi, on a estimé qu'au cours de la période 1977-1981, l'inflation a réduit la marge nette d'autofinancement

de l'ensemble des industries non financières d'environ 25 %[8]. Les mesures fiscales spéciales qui furent adoptées subséquemment pour atténuer ces effets contribuèrent à leur tour à accentuer la dispersion des taux marginaux d'impôt effectifs, comme nous en avons fait état plus haut.

Les taxes de vente

La plupart des observateurs s'entendent pour dire que la taxe de vente fédérale – qui fournit environ 14 % des recettes fiscales du gouvernement central – comporte de sérieuses lacunes. La taxe de vente fédérale (TVF) ressemble davantage à une taxe d'accise sélective qu'à une taxe de vente générale du fait que 61 % de la somme perçue provient de seulement six produits. L'assiette de la TVF est le prix auquel un fabricant canadien vend son produit ou, dans le cas des importations, la valeur du produit à la frontière canadienne, y compris les droits de douane mais à l'exclusion des coûts de transport. Les services ainsi que les marges commerciales bénéficiaires ne sont pas touchés par la TVF, de sorte que celle-ci ne s'applique que sur environ 30 % de la valeur de la consommation des ménages. Sont également exemptés de l'assiette de la TVF les produits d'exportation, certains biens essentiels comme la nourriture, les vêtements, les chaussures et les médicaments, ainsi que la plupart des biens de production, sauf les matériaux de construction, le matériel de bureau et certains équipements de transport.

Sur la plupart des articles, le taux nominal de la TVF est de 12 % à l'heure actuelle; elle est de 8 % dans le cas des équipements et matériaux de construction, alors que, pour les boissons alcooliques et le tabac, elle est de 15 %. L'inclusion des équipements et matériaux de construction dans l'assiette de la TVF en 1963 constituait une déviation par rapport au principe de ne taxer qu'une fois soit la consommation soit la valeur ajoutée au niveau de la production. En outre, la TVF et la plupart des taxes de vente provinciales s'appliquent aux produits manufacturés qui sont utilisés dans d'autres procédés de production, notamment le matériel de bureau, divers matériaux et les carburants[9]. Prises globalement, les taxes de vente fédérale et provinciales sont en réalité trois taxes combinées en une seule : une taxe sur une partie de la consommation, une taxe sur la production ou la valeur ajoutée, et une taxe distincte sur l'utilisation du capital d'investissement. Ces taxes correspondent aux trois assiettes fiscales qui apparaissent au tableau 2. Ce tableau fait voir que seulement environ la moitié du produit de la taxe de vente fédérale provient des dépenses de consommation des ménages sur le marché intérieur; le reste est tiré des dépenses des entreprises pour des biens d'investissement ou des produits intermédiaires.

Tableau 2

Assiettes des taxes de vente fédérale et provinciales, Canada, 1980

En pourcentage

	Apport aux recettes tirées des taxes de vente	
	Fédéral	Provinces
Assiette fiscale		
Dépenses de consommation	51,2	65,2
Investissements	13,3	8,0
Facteurs intermédiaires	35,5	26,8
Total	100,0	100,0

SOURCE C-Y. Kuo, T. C. McGirr et S. N. Poddar, « On measuring the effective federal and provincial sales tax rates in Canada », Ottawa, ministère des Finances, Direction de la politique et de la législation de l'impôt, octobre 1985 (document inédit).

Au total, les taxes de vente fédérale et provinciales ajoutent entre 3 et 4 points de pourcentage aux taux marginaux d'impôt effectifs qui s'appliquent aux nouveaux projets d'investissement. Leur incidence tend cependant à atténuer les variations observées entre les diverses industries dans l'impôt sur le revenu des entreprises. Il en est ainsi parce que les taxes de vente pèsent plus lourdement dans le cas des biens de production qui se déprécient que dans le cas des autres éléments d'actif des entreprises, alors que l'inverse est vrai pour les impôts sur le revenu des sociétés.

Un autre problème que posent les taxes de vente existantes est que malgré l'intention manifeste d'exempter les produits d'exportation et la présence d'un mécanisme de remboursement à cet effet, la procédure en place ne réussit pas à éliminer toutes les taxes cachées qui sont comprises dans les prix à l'exportation.

Les taxes sur les ressources

Dans le secteur des ressources, l'application du principe de la neutralité fiscale soulève un certain nombre de problèmes particuliers – et cette question a comme toile de fond 13 années de tiraillement entre le gouvernement fédéral, les provinces et l'industrie au sujet des recettes provenant des ressources et du contrôle sur la mise en valeur de ces ressources. Nous avons déjà décrit l'historique assez mouvementé de la fiscalité dans le secteur de l'énergie (*Interconnexions*, 1985, chapitres 2 et 3; et *En pleine mutation*, 1986, chapitre 5). Mais nous devons également attirer l'attention sur le secteur minier dans le

présent document. Il faut se rappeler que le premier choc pétrolier, survenu en 1973, avait été précédé d'une période de forte augmentation des cours des autres produits de base et que l'industrie minière avait dû subir un peu les mêmes exactions fiscales que l'on a plus tard imposées à l'industrie du pétrole et du gaz.

Une difficulté qui surgit lorsqu'on aborde la question de l'imposition des revenus engendrés par l'exploitation des ressources est celle de départager les mesures de nature purement fiscale de celles – liées à la fiscalité – qui visent à assurer la gestion des ressources et à récupérer la rente économique revenant aux provinces qui sont propriétaires de ces ressources. Il importe de faire la distinction entre un régime d'impôt et un régime de redevances, et d'éviter que les objectifs de l'un et l'autre ne s'entremêlent.

La question se complique du fait que les deux niveaux de gouvernement sont présents dans le champ de l'imposition des ressources et que les recettes perçues à ce chapitre représentent une part importante du budget de certaines provinces (notamment en Alberta et, à un degré moindre, en Saskatchewan). Il ne fait aucun doute, cependant, que les taux marginaux d'impôt effectifs varient considérablement entre les diverses industries du secteur des ressources. Le gouvernement fédéral a d'ailleurs sa large part de responsabilité à cet égard, ayant décidé en 1974 de ne pas permettre que soient déduites du revenu imposable les taxes et redevances minières – offrant plutôt un dégrèvement partiel au titre des ressources.

L'impôt foncier

Les impôts fonciers prélevés sur les immeubles résidentiels et non résidentiels constituent la plus importante source de recettes pour les administrations locales. Comme la plupart des gens d'affaires le savent, l'évaluation des propriétés commerciales et industrielles pour fins d'impôt représente habituellement une proportion plus élevée de la valeur marchande que dans le cas des immeubles résidentiels. En outre, le taux d'imposition statutaire est souvent plus élevé. Il s'ensuit que, dans certaines municipalités, les propriétés non résidentielles sont soumises à un taux d'impôt effectif trois fois plus élevé que celui qui s'applique aux propriétés résidentielles.

Nous avons été quelque peu étonnés de constater que l'impôt foncier est responsable pour une part plus grande du taux marginal effectif d'imposition qui s'applique à un nouvel investissement que l'impôt sur le revenu des sociétés ou les taxes sur les produits. Selon nos calculs, la taxe foncière ajoute environ 4,5 points de pourcentage au taux marginal d'impôt effectif sur les nouveaux projets d'investissement. En outre, cet impôt frappe inégalement les différentes industries. En fait, les deux industries qui sont le plus durement touchées par les taxes de vente (la construction et les services commerciaux) sont également celles qui ont le fardeau le plus lourd au chapitre de l'impôt foncier. Mais, le fait que l'impôt foncier n'ait pas la même incidence sur toutes les industries ne devrait pas nous surprendre outre mesure. De par sa nature même, l'impôt foncier frappe davantage les immeubles que la machinerie ou les stocks. De plus, les méthodes d'évaluation et les pratiques fiscales varient, non seulement d'une province à l'autre mais souvent d'une municipalité à l'autre – et l'on dénombre plus de 4 000 municipalités au Canada.

Résumé

Nous avons constaté que le régime de l'impôt sur le revenu des particuliers, seul ou en tandem avec l'impôt sur le revenu des sociétés, a une incidence négative sur l'épargne personnelle et l'investissement, et qu'il a pour effet d'infléchir les flux de l'épargne vers des applications qui ne cadrent pas avec le critère de l'efficience. Un impôt annuel sur le revenu des particuliers favorise également la consommation présente au détriment de la consommation future. Cela a également des conséquences sérieuses sur le plan de l'efficience. Au niveau individuel, il y a altération de la stratégie de consommation dans le temps. Au niveau collectif, il en résulte une sous-accumulation de capital au sein de l'économie. Avec le temps, cette situation se traduit par des niveaux moins élevés de la production, des salaires et de la consommation que ceux qu'il aurait été possible d'atteindre avec un système fiscal plus neutre.

En outre, les dispositions différentes de l'impôt sur le revenu des particuliers qui s'appliquent aux gains réalisés par le biais de divers instruments d'épargne entraînent des distorsions dans les décisions individuelles en matière d'épargne et d'investissement. Ce manque de neutralité fait que certaines options, médiocres d'un point de vue strictement économique, deviennent intéressantes lorsqu'on tient compte de leurs répercussions fiscales. Il incite également les contribuables (les entreprises autant que les particuliers) à consacrer des ressources réelles à découvrir des moyens de convertir une forme de revenu en une autre (par exemple, des dividendes en gains de capital) de manière à minimiser leur fardeau fiscal. Cette activité engendre à son tour le besoin d'imposer des contraintes juridiques supplémentaires afin de prévenir l'évitement fiscal. Il en résulte un système inutilement complexe et constamment modifié qui suscite des coûts réels pour les firmes, les particuliers et l'administration fiscale. L'instabilité du régime fiscal ressort clairement lorsqu'on

constate que plus de 300 pages de modifications sont venues s'ajouter à la loi fédérale de l'impôt sur le revenu en 1986 seulement.

Mais d'autres taxes sont aussi à l'origine de distorsions. Les dispositions de l'impôt sur le revenu des sociétés – avec des taux d'imposition statutaires élevés et toute une variété de déductions, crédits et dégrèvements – sont responsables en bonne partie de la variation observée dans les taux marginaux d'impôt effectifs qui s'appliquent aux nouveaux investissements. La taxe de vente fédérale perçue auprès des manufacturiers cause elle aussi des distorsions dans la mesure où elle a une incidence très inégale; ainsi, la majorité des biens et services n'y sont pas assujettis, alors que quelques produits sont taxés à un taux de 12 %. Les variations dans l'incidence et le niveau des taxes de vente provinciales influent dans le même sens. Et les impôts fonciers perçus par les administrations locales constituent un fardeau encore plus lourd pour les nouveaux projets d'investissement, variant considérablement d'une municipalité à l'autre et frappant plus durement les activités économiques qui exigent une forte capitalisation en terrains et bâtiments.

En examinant l'ensemble de ces impôts dans la perspective d'un investisseur qui envisage d'entreprendre de nouveaux projets, on constate que les écarts dans le taux marginal d'impôt effectif sont considérables. Nous présentons à l'appendice D les taux marginaux d'impôt effectifs sur les nouveaux investissements en fonction de l'industrie, de la catégorie d'actif, du mode de financement et du statut fiscal de l'investisseur, chacun considéré individuellement. Prenant les cas extrêmes, le taux marginal d'impôt effectif (tous impôts considérés) peut être aussi élevé que 102 % ou aussi bas que –78 %[10]. Dans ce dernier cas, bien sûr, il s'agit d'une subvention.

Dans le secteur des ressources, il est clair qu'il y a une grande variation dans le traitement fiscal. La situation est rendue plus complexe par l'existence de régimes de redevances et de déductions au titre de l'exploration, de la mise en valeur et de la transformation, sans compter les responsabilités et revendications concurrentes des deux niveaux de gouvernement dans ce secteur. Tout considéré, ces écarts et ces distorsions dans les impôts sur l'épargne et l'investissement imposent des coûts élevés à l'économie canadienne en termes de productivité. Est-il possible de modifier le régime fiscal actuel de façon à favoriser l'efficience dans la prise de décisions au sein du monde des affaires de même qu'une plus grande prospérité économique ?

Quel genre de réforme fiscale ?

Les Canadiens veulent – et sont en droit d'avoir – un système fiscal qui assure une répartition équitable du fardeau des impôts, qui soutient, au lieu de gêner, la création d'emplois et la croissance du niveau de vie pour tous les groupes de la société, qui est aussi simple et stable que possible compte tenu de la complexité de l'économie, et qui favorise une administration gouvernementale responsable. Le Conseil a jugé que son mandat était de voir de quelle façon la réforme de la fiscalité de l'épargne et de l'investissement pouvait contribuer à la réalisation de ces objectifs. Nous sommes d'avis que plusieurs des critiques exprimées au sujet de l'inefficience, de l'inéquité, de l'instabilité et de la complexité de notre système fiscal peuvent être imputées au mode actuel de traitement de l'épargne et de l'investissement. L'orientation de notre étude repose d'abord sur notre conviction que l'imposition de l'épargne et de l'investissement joue un rôle déterminant en regard de la production et du niveau de vie, tant dans l'immédiat que dans l'avenir.

Les orientations possibles

L'impôt sur le revenu des particuliers

On soulève souvent la question suivante : Pourquoi ne pas tout simplement rationaliser le système actuel et adopter un impôt sur le revenu annuel, comme cela s'est fait récemment aux États-Unis ? Autrement dit, il s'agirait de s'efforcer d'élargir l'assiette fiscale du régime d'impôt sur le revenu et de la rendre plus équitable. Il est certainement possible, en théorie, d'en venir à un traitement plus uniforme des différentes catégories d'épargnes et d'investissements dans le cadre d'un régime d'impôt sur le revenu annuel. Mais examinons certains des changements auxquels il faudrait procéder pour y arriver. D'abord, en regard du principe de la neutralité, il faudrait employer une comptabilité d'exercice pour les gains de capital. Ces gains ne devraient pas être calculés et imposés uniquement au moment de la vente d'un élément d'actif, mais à chaque année – qu'ils aient été réalisés ou non. Autrement, les éléments d'actif qui donnent lieu à des gains de capital seraient favorisés par rapport aux autres. Ensuite, pour tout élément d'actif dont le rendement est en nature (par exemple, les logements de type propriétaire-occupant), un gain théorique devrait être calculé et imposé à chaque année. À défaut de procéder ainsi, les éléments d'actif qui donnent lieu à des gains en nature seraient indûment favorisés en comparaison de ceux qui produisent un rendement monétaire. Il se pose un problème semblable dans le cas des fonds placés dans des

régimes de retraite à prestations définies. Il serait extrêmement difficile et coûteux d'assujettir à l'impôt, chaque année, le rendement obtenu sur la valeur des droits à une pension revenant à une personne. Enfin, le revenu du capital devrait être indexé de manière à ne taxer que la portion réelle des intérêts, dividendes, loyers et gains de capital réalisés.

Il est déjà clair que pour respecter le principe de la neutralité dans un régime d'impôt sur le revenu annuel, il faudrait mettre en place des dispositions extrêmement complexes et accepter des règles fort arbitraires pour imputer des gains à certaines catégories d'actif. Il est tout aussi évident que la prétendue réforme en profondeur de l'impôt sur le revenu annuel aux États-Unis s'est accommodée d'accrocs inévitables à la neutralité que nous venons de décrire. En fait, aucun système d'impôt basé sur le revenu annuel ne réussit à éviter ces écarts et ne pourrait d'ailleurs le faire.

Il nous semble raisonnable d'envisager la capacité économique des particuliers du point de vue de leur revenu viager car, sur l'ensemble de cette période, la plupart des conséquences de leurs choix entre épargne et consommation auront eu le temps de se concrétiser. Sur une base viagère, la répartition des gains personnels montre beaucoup moins de disparités, avec environ seulement la moitié de la variation que l'on observe dans les données annuelles. Jusqu'à un certain point, cela est attribuable au fait que les bonnes et les mauvaises années sont amalgamées dans une moyenne viagère, mais une bonne partie de la variation des données annuelles est attribuable à l'âge, les jeunes et les plus vieux étant sur-représentés dans les tranches de revenu inférieures.

Si la condition financière des particuliers est envisagée dans une perspective viagère, alors le taux approprié pour percevoir l'impôt sur une base annuelle n'aura pas nécessairement de rapport direct avec le revenu courant. Le système fiscal devra comporter un mécanisme d'étalement. Les particuliers recourent habituellement à l'épargne pour atténuer les fluctuations de leur profil de consommation viager. Comme contribuables, ils peuvent se charger eux-mêmes d'une bonne partie de l'étalement du revenu dans un système où l'épargne peut être conservée à la fois dans des instruments enregistrés et non enregistrés. Les épargnes accumulées dans des régimes enregistrés donneraient lieu à un report de l'impôt jusqu'au moment où elles sont retirées. Les particuliers auraient alors la possibilité d'étaler leurs obligations fiscales dans le temps en modifiant au besoin la composition du portefeuille d'épargnes enregistrées et non enregistrées qu'ils détiennent.

Au Canada, nous sommes déjà engagés dans cette voie. Le traitement accordé en regard des logements de type propriétaire-occupant de même que les dispositions permettant de détenir des épargnes dans des régimes enregistrés tels que les REER et les REP font que nous avons présentement un système hybride qui, avec certaines modifications et une intégration plus complète des régimes d'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, pourrait se rapprocher d'un système fiscal axé sur le revenu viager. Non seulement un tel système serait-il plus équitable, mais il pourrait susciter un niveau plus élevé d'épargne et d'investissement au sein de l'économie.

L'objectif d'un régime d'impôt sur le revenu viager serait d'éliminer les éléments de non neutralité de l'assiette fiscale qui existent en vertu du présent régime, non de permettre à un particulier d'éviter de payer de l'impôt sur le revenu qu'il a gagné au cours de sa vie. Par conséquent, il importe de considérer quel traitement doit s'appliquer aux épargnes ou aux investissements d'un particulier lors de son décès pour faire en sorte que les revenus qu'il a gagnés soient effectivement imposés, sinon au cours de la vie, alors au moment du décès[11].

À cet égard, le système fiscal actuel contient déjà des mécanismes qui permettraient d'en venir éventuellement à un impôt sur le revenu viager. En effet, les régimes enregistrés, les modalités de « désenregistrement » et l'imputation sous forme de revenu au moment du décès sont conformes aux principes d'un régime fondé sur le revenu viager. Mise à part la conversion obligatoire des régimes enregistrés à l'âge de 71 ans, le seul élément qui va à l'encontre d'un régime d'impôt axé sur le revenu viager est la disposition permettant le transfert – libre d'impôt – des régimes de retraite entre conjoints, disposition que nous considérons comme raisonnable. Pour ce qui est des instruments d'épargne non enregistrés, les dispositions du présent système assujettissent à l'impôt tous les gains monétaires réalisés sur ce genre d'épargne – y compris la réalisation présumée des gains de capital lors du décès –, ce qui est conforme aux principes d'un régime d'impôt sur le revenu viager. Mais les déductions en regard des revenus tirés du capital, comme la déduction de 1 000 $ permise dans le régime actuel au titre des intérêts et dividendes, pourraient faire que certains revenus échappent à l'impôt au cours de la vie. Les mesures requises pour prévenir ces échappatoires tout en permettant la déduction seraient complexes et entraîneraient des coûts d'application et d'administration élevés. Un compromis acceptable serait de limiter le montant de telles déductions comme cela se fait à l'heure actuelle.

Les avantages d'un régime d'impôt sur le revenu viager sont au nombre de cinq. En premier lieu, il ne favoriserait

pas indûment la consommation courante. Il serait donc plus efficient qu'un régime d'impôt sur le revenu annuel puisqu'il ne causerait pas de distorsions dans les décisions économiques concernant la répartition de la consommation dans le temps; les particuliers seraient donc mieux traités au plan fiscal sur l'ensemble de leur vie. Deuxièmement, un tel régime serait plus équitable qu'un impôt sur le revenu annuel. Les personnes disposant d'un même montant de ressources paieraient les mêmes impôts sur l'ensemble de leur vie, sans égard à leurs préférences temporelles en matière de consommation ou aux fluctuations de leur revenu. Troisièmement, ce serait un régime d'imposition plus simple car il n'obligerait pas à recourir à une comptabilité d'exercice. Quatrièmement, il permettrait de traiter l'investissement dans le capital humain (c'est-à-dire l'enseignement et la formation) sur la même base que l'investissement dans le capital physique. Enfin, avec des régimes d'épargne enregistrés, il ne serait pas nécessaire de recourir à des modalités d'ajustement du revenu du capital pour tenir compte de l'inflation[12].

Les recherches du Conseil laissent peu de doute quant à la possibilité qu'à long terme, un impôt sur le revenu viager entraîne des avantages supplémentaires par le biais d'une hausse substantielle des investissements. Avec l'accroissement des immobilisations en bâtiments, machinerie et matériels, la productivité de la main-d'œuvre et la production augmenteraient. Les meilleures perspectives d'emploi et les salaires réels plus élevés profiteraient avant tout aux Canadiens qui sont sur le marché du travail. Les estimations de l'incidence des impôts sur la production, l'investissement et la croissance sont parmi celles qui prêtent le plus à controverse en économique. Néanmoins, les simulations effectuées pour le Conseil indiquent que même si les Canadiens n'accroissaient pas leur épargne suite à l'adoption d'un impôt sur le revenu viager, cette mesure aurait quand même pour effet d'engendrer à court terme une hausse de 1 % de leur revenu annuel moyen[13]. Mais si les Canadiens réagissaient favorablement au nouveau régime d'imposition en augmentant sensiblement leur épargne, comme nous pensons qu'ils le feraient, les effets bénéfiques d'un régime d'imposition du revenu viager seraient beaucoup plus importants. Nos simulations permettent de penser que sur une période de temps relativement longue, une telle mesure se traduirait par des hausses substantielles de la production par habitant et des salaires réels, contribuant ainsi à améliorer le niveau de vie des Canadiens dans une proportion allant jusqu'à 7 %[14].

Un régime d'impôt sur le revenu viager n'aurait-il pas une incidence régressive ? Il n'y a aucune raison a priori pour qu'il en soit ainsi. Le choix d'une assiette fiscale et de taux d'imposition peut être agencé de manière à obtenir la répartition souhaitée du fardeau fiscal. Comme pour un impôt sur le revenu annuel, un impôt sur le revenu viager peut être plus ou moins progressif selon la structure des taux et des exemptions personnelles retenues.

Le Conseil a effectué des calculs pour déterminer l'incidence d'un impôt sur le revenu viager sur les diverses tranches de revenu, en utilisant les taux d'impôt actuellement en vigueur. Les données qui figurent au tableau 3 montrent comment l'adoption d'un tel impôt modifierait le fardeau fiscal des contribuables. En bref, celui-ci ne changerait pas beaucoup; le fardeau moyen serait identique et l'incidence fiscale globale aurait tendance à être légèrement plus progressive qu'à l'heure actuelle.

L'impôt sur le revenu des sociétés

Du point de vue de la neutralité, le régime idéal d'impôt des sociétés serait axé sur les ressources d'autofinancement, définies comme équivalant à la différence entre les recettes provenant de la vente de biens et services (y compris le produit de la vente de certaines installations) et les coûts non financiers encourus pour acquérir ces biens et services. Seules les transactions réalisées, qui sont facilement retraçables, entreraient dans l'assiette fiscale. Il ne serait donc pas nécessaire de faire la distinction entre

Tableau 3

Incidence de l'adoption d'un impôt sur le revenu viager des particuliers, d'après le niveau de revenu, Canada

	En pourcentage du revenu viager	
	Impôt actuel sur le revenu des particuliers	Impôt sur le revenu viager
Niveau de revenu :		
Décile inférieur	7,3	7,4
Deuxième décile	11,3	10,6
Troisième décile	12,5	12,2
Quatrième décile	13,5	12,7
Cinquième décile	14,5	14,1
Sixième décile	15,1	14,3
Septième décile	15,7	15,8
Huitième décile	16,7	16,8
Neuvième décile	17,7	18,5
Décile supérieur	20,5	21,0
Moyenne	15,8	15,8

SOURCE J. Davies et F. St-Hilaire, *Diverses options de réforme de l'imposition des revenus de capital au Canada — Leurs effets sur l'efficience et la distribution du revenu*, une étude préparée pour le Conseil économique du Canada (à paraître).

les dépenses d'exploitation courante (la main-d'œuvre, les matériaux, et ainsi de suite) et les dépenses en capital. Les biens de capital seraient amortis immédiatement pour les fins de l'impôt. Le calcul des coûts de financement et de l'amortissement de même que leur correction pour tenir compte de l'inflation seraient rendus inutiles par la déduction immédiate. Par conséquent, un impôt sur les ressources d'autofinancement serait beaucoup plus simple que les autres formules fondées sur les bénéfices imposables. En vertu d'un régime d'imposition des ressources d'autofinancement, les dépenses engagées pour des postes réels pourraient être déduites mais les montants versés aux bailleurs de fonds – actionnaires ou créanciers – ne le seraient pas. Donc, contrairement au régime actuel de l'impôt sur le revenu des sociétés, aucune déduction ne serait permise pour les intérêts versés. Il n'y aurait pas non plus de crédit d'impôt pour les actionnaires en regard des impôts payés par la société sur les montants versés en dividendes. En imposant les ressources d'autofinancement plutôt que les bénéfices, les disparités dans les taux marginaux d'imposition effectifs, qui sont attribuables au présent régime d'impôt sur le revenu des sociétés, disparaîtraient.

Malgré l'attrait de l'impôt sur les ressources d'autofinancement des sociétés du point de vue de la neutralité, il existe des obstacles majeurs, en pratique, à l'adoption d'un tel régime. Ainsi, il ne serait pas à l'avantage du Canada d'adopter une assiette d'imposition des sociétés qui différerait trop de celles de ses principaux partenaires commerciaux – surtout les États-Unis, sa principale source de capitaux étrangers. Plus l'assiette fiscale de l'impôt des sociétés au Canada diverge de celle en vigueur aux États-Unis, plus il y a risque que les impôts canadiens prélevés auprès des sociétés appartenant à des intérêts américains ne soient pas compensés par des crédits d'impôt aux États-Unis. En particulier, la non-déductibilité des frais d'intérêt dans le cadre d'un impôt sur les ressources d'autofinancement disqualifierait probablement cet impôt aux fins des crédits pour impôts étrangers accordés en vertu des lois fiscales en vigueur aux États-Unis. Une telle situation nuirait aux investissements américains au Canada, à moins que le traité sur la fiscalité entre les États-Unis et le Canada ne soit renégocié et que les lois américaines ne soient amendées pour permettre aux investisseurs américains de bénéficier de crédits d'impôt en regard de l'impôt perçu sur les intérêts payés par les sociétés[15].

Les pays étrangers n'auraient vraisemblablement pas de difficulté à reconnaître un impôt sur les ressources d'autofinancement au Canada aux fins des crédits pour impôts étrangers car le montant des impôts perçus en vertu d'un tel régime serait probablement inférieur à celui recueilli dans le cadre du régime actuel d'impôt sur le revenu des sociétés. (Un impôt sur les ressources d'autofinancement ne s'appliquerait qu'aux bénéfices « purs », qui sont inférieurs aux bénéfices revenant aux actionnaires – la base du système actuel.) Par conséquent, le montant des bénéfices après impôt susceptible d'être rapatrié (et taxé à l'étranger) augmenterait probablement si nous adoptions un régime d'imposition des ressources d'autofinancement des sociétés. Mais pourquoi le Canada voudrait-il remplacer le régime actuel par cette nouvelle formule si son adoption se traduisait par une diminution des recettes fiscales au Canada et une hausse des rentrées du fisc dans les pays étrangers ? Le Canada ne devrait tenter de remplacer l'impôt sur le revenu des sociétés par un impôt sur les ressources d'autofinancement que si la mauvaise affectation du capital causée par les coûts inhérents à l'impôt sur le revenu des sociétés avait des conséquences plus graves que la perte de recettes aux mains de gouvernements étrangers. Autrement, nos efforts devraient se limiter à tenter de rendre l'impôt sur le revenu des sociétés le plus neutre possible en regard des décisions d'investissement et de chercher à obtenir le plus de crédits possibles dans le cadre des systèmes fiscaux étrangers.

Un tel objectif pourrait être atteint en convertissant le présent régime d'imposition du revenu des entreprises en pure retenue fiscale sur le revenu d'investissement. En vertu d'une formule de retenue fiscale neutre, les biens de capital seraient amortis en fonction de la dépréciation réelle et selon le coût de remplacement; la comptabilité des stocks pourrait également se fonder sur le coût de remplacement. Aucun crédit à l'investissement ne serait offert. En outre, pour qu'il s'agisse véritablement d'une retenue fiscale pure, il faudrait que l'impôt sur les sociétés soit pleinement intégré à l'impôt sur le revenu des particuliers de façon à éviter d'imposer deux fois les revenus d'investissement des contribuables résidant au Canada. Il est intéressant de noter que la décision prise par le gouvernement fédéral dans le budget de 1986[16] en vue d'éliminer graduellement le crédit d'impôt à l'investissement constitue un pas dans la direction d'une retenue fiscale sur les sociétés, alors que l'abolition de la déduction au titre des stocks prise dans le cadre du même budget représente un pas dans la direction opposée.

Les taxes de vente

Tant au niveau fédéral qu'au niveau provincial, la réforme des taxes de vente doit viser à réduire sinon à éliminer complètement les variations qui existent dans le taux d'imposition effectif entre les diverses catégories de produits, ainsi qu'à abolir la taxe sur les facteurs de production. Un consensus semble s'être formé autour de

l'idée que si la taxe de vente fédérale doit demeurer, seule son application au niveau du commerce de détail devrait être envisagée. Les mesures intermédiaires, comme une meilleure administration de la taxe de vente prélevée auprès des fabricants ou son déplacement au niveau du commerce de gros, ont été étudiées attentivement et aucune n'a été jugée satisfaisante.

Nous avons également examiné diverses formules selon lesquelles le gouvernement fédéral pourrait déplacer sa taxe de vente au niveau du commerce de détail et la plupart ont été jugées déficientes. Les options vont de la proposition faite par la Commission Carter de rattacher la taxe fédérale aux taxes de vente provinciales, à la gestion conjointe des taxes de vente fédérale et provinciales, jusqu'à l'instauration d'une taxe de vente au détail distincte de celle des provinces. La seule option qui semble encore susceptible d'être retenue est celle de l'instauration d'une taxe fédérale sur la valeur ajoutée (TVA).

Une TVA qui ne s'applique pas aux biens de capital et aux autres facteurs entrant dans la production est identique à une taxe de vente au détail d'application générale. Alors que l'incidence d'une taxe de vente au détail se retrouve à la fin de la chaîne de production et de distribution, une taxe sur la valeur ajoutée se fait sentir à toutes les étapes de la chaîne, jusqu'au consommateur final. Tout comme une taxe de vente au détail, une TVA serait neutre dans le traitement de produits concurrents, taxés à d'autres niveaux; mais il serait probablement plus facile d'englober tous les services et de faire en sorte que soient exemptés les biens destinés à l'exportation.

Dans son budget de février 1986, le gouvernement fédéral a annoncé son intention d'instaurer une nouvelle taxe sur les transactions commerciales (TTC) en remplacement de la taxe de vente fédérale perçue auprès des manufacturiers (TVF) et de la surtaxe qui s'applique présentement aux impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés. Bien que tous les détails de ce plan n'aient pas été dévoilés, la TTC sera vraisemblablement une TVA calculée selon la méthode de la soustraction.

Selon cette méthode, les entreprises ne calculeraient pas la taxe pour chaque transaction mais feraient plutôt une évaluation annuelle ou trimestrielle semblable à une déclaration d'impôt. Les achats de biens de capital et de produits intermédiaires seraient soustraits des ventes. Les exportations ne seraient pas comptées dans les ventes totales.

Les taxes sur les ressources

Certains Canadiens voudraient que les industries liées à l'exploitation des ressources se voient imposer un fardeau spécial. La prémisse sur laquelle s'appuyait le rapport Kierans de 1973 sur la taxation de l'activité minière au Manitoba était que l'imposition de la rente ou des gains « extraordinaires » découlant de la hausse des prix des ressources ne constitue pas un facteur de dissuasion pour l'extraction minière. En rétrospective, il peut sembler quelque peu ironique de parler de gains « extraordinaires » en considérant la trajectoire suivie par les prix des produits minéraux et pétroliers au cours des dernières années. Quoi qu'il en soit, la récupération de la rente, durant les bonnes années autant que les mauvaises, joue un rôle utile en dirigeant le capital et la main-d'œuvre vers la meilleure utilisation possible des ressources minérales et foncières.

D'autres feraient valoir la nécessité d'accorder des stimulants fiscaux particuliers pour partager les coûts et les risques assumés par les entreprises qui sont engagées dans des activités d'exploration, de mise en valeur et d'extraction des ressources. L'objectif visé par le recours à des stimulants est généralement d'orienter les capitaux de l'industrie dans une direction donnée, notamment pour délaisser les sources de pétrole conventionnel en vue de s'intéresser à l'exploitation des sables bitumineux, à l'amélioration des techniques de récupération ou à l'exploration dans les régions éloignées, ou encore pour poursuivre des objectifs nationaux, tels que l'autosuffisance et la sécurité des approvisionnements.

En accordant des stimulants, l'État se trouve effectivement à assumer des risques et à encourir des coûts qui peuvent être justifiés par une augmentation des redevances perçues sur les ressources nouvellement mises en valeur. Lorsque c'est là le but visé, il est préférable de placer les mesures d'encouragement et de dissuasion dans le cadre du régime de redevances et d'éviter de les intégrer au régime fiscal. C'est d'ailleurs l'orientation que nous avions préconisée dans notre rapport sur l'énergie, à savoir que le système fiscal devrait être aussi neutre que possible en regard des différentes catégories d'investissements et des diverses sources d'approvisionnement. Nous avions aussi conclu que les provinces devraient être les premières impliquées dans le financement des mesures d'incitation spéciales destinées aux activités d'exploration et de mise en valeur sur leur propre territoire[17]. Pour sa part, le gouvernement fédéral devrait éviter les initiatives fiscales qui ont pour effet de contrecarrer les stimulants adoptés par les provinces. En conformité avec ce principe, les stimulants fédéraux seraient réservés aux activités qui se déroulent sur les terres du Canada, ainsi qu'à celles qui

se déroulent sur les terres des provinces mais qui sont liées à des objectifs nationaux ou à des technologies spéciales, ou encore à des projets qui dépassent la capacité financière de la province concernée.

L'impôt foncier

La façon d'appliquer l'impôt foncier varie d'un pays à l'autre et il n'y a pas de consensus sur ce que serait un régime idéal dans ce domaine. En règle générale, cette taxe sert à financer les services locaux reliés à la propriété ou à la personne, bien que plusieurs de ces services (le service de police et la protection contre les incendies, par exemple) aient un élément de l'un et de l'autre. Certains voudraient que l'impôt foncier ne serve essentiellement qu'à financer les services liés à la propriété, alors que les services reliés à la personne seraient financés à partir des impôts dont l'assiette est plus large et qui sont fondés sur la capacité de payer.

Dans cette perspective, l'efficience économique serait bien servie si l'on restructurait l'impôt foncier sur les immeubles d'affaires pour qu'il reflète de façon plus exacte les avantages reçus et le coût de la prestation de ces avantages. Bien qu'un tel système puisse ne pas être plus simple à administrer que le présent système d'évaluation des propriétés et de détermination des taux, il ne devrait pas être plus complexe. Plusieurs municipalités se sont d'ailleurs orientées dans cette direction. On a de plus en plus recours à des frais perçus auprès des usagers, à des prélèvements sur les lots, à des contributions en espèces et à des cotisations spéciales pour défrayer le coût des biens et services locaux.

Et alors . . .

Le cadre de la réforme fiscale pourrait être le suivant : un impôt sur le revenu viager pour les particuliers; un impôt neutre sur le revenu des sociétés qui serait pleinement intégré à l'impôt sur le revenu des particuliers; des taxes de vente fédérale et provinciales appliquées de façon uniforme et transparente, mais qui ne frapperaient pas le capital et les autres facteurs de production; des taxes sur les ressources dont l'incidence serait plus neutre; et des impôts fonciers sur les immeubles d'affaires qui seraient liés aux services reçus et aux coûts. Mais jusqu'à quel point pouvons-nous espérer nous rapprocher de cette situation idéale ?

Recommandations

Nous avons cité précédemment un certain nombre de raisons pour lesquelles le régime fiscal qui s'applique à l'épargne et à l'investissement au Canada devrait être modifié. Et nous avons précisé que ces changements devraient être examinés en regard de plusieurs critères dont les plus importants sont l'efficience, l'équité, la simplicité et la transparence. Nous sommes d'avis que les recommandations qui suivent – 20 en tout – satisfont à ces critères.

L'impôt sur le revenu des particuliers

En ce qui a trait à l'impôt sur le revenu des particuliers, le point saillant des recommandations du Conseil est d'amener le régime actuel dans la direction d'un impôt sur le revenu viager. Deux conséquences en découleraient : d'abord, cela permettrait d'améliorer l'efficience en éliminant les distorsions, que l'on retrouve à l'heure actuelle dans l'assiette fiscale, par la recherche d'une plus grande neutralité à la fois dans le traitement des différentes catégories d'épargne et d'investissements et dans celui de la consommation au cours des années; en deuxième lieu, cela donnerait aux contribuables une plus grande flexibilité dans la gestion de leurs affaires en les imposant à un taux marginal qui correspondrait plus étroitement à leur courbe de revenu viager. Un tel régime serait en outre plus équitable et plus simple dans la mesure où il n'exigerait pas de recourir à une comptabilité d'exercice.

Les gains de capital

L'inclusion intégrale des gains de capital dans le revenu imposable est conforme non seulement avec un régime – plus neutre – d'impôt sur le revenu viager mais également avec un régime d'impôt sur le revenu annuel.

Cette mesure aurait pour effet de simplifier considérablement un régime d'impôt sur le revenu viager. Bien qu'il serait encore nécessaire de déclarer les gains de capital, l'abolition du traitement préférentiel accordé à ce titre ferait disparaître l'incitation à convertir d'autres revenus en gains de capital. Cela signifie que les règles fiscales complexes adoptées pour restreindre les possibilités de conversion n'auraient plus leur raison d'être. En conséquence,

---

1 Nous recommandons que l'exemption de 500 000 $ à vie accordée pour les gains de capital soit éliminée graduellement. Nous recommandons en outre que les gains de capital soient inclus en entier dans le revenu imposable, sauf que l'exemption actuelle en regard des gains de capital réalisés lors de la vente du domicile principal et le traitement accordé aux fermes familiales seraient maintenus.

En mettant de l'avant ces recommandations, on ne peut ignorer la façon dont le secteur des sociétés est taxé sur les revenus qui donnent lieu à des gains de capital. La question du traitement des intérêts, des dividendes et des gains de capital et celle de l'intégration des impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés seront abordées dans les recommandations subséquentes.

Abaisser les taux d'impôt les plus élevés

La recommandation qui précède aurait pour effet de faire disparaître un privilège important dans le régime actuel d'impôt sur le revenu des particuliers qui favorise les personnes se trouvant dans les tranches de revenu supérieures. Elle élargirait également l'assiette fiscale et rendrait possible une réduction des taux marginaux d'impôt les plus élevés. En conséquence,

2 *Nous recommandons que le taux marginal supérieur de l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers soit abaissé de 34 à 30 % et que le taux de 30 % qui s'applique à la tranche de revenu immédiatement au-dessous de la plus élevée soit ramené à 28 %.*

Une telle réduction irait dans le sens de l'évolution observée à l'étranger. Elle toucherait directement environ 3 % des contribuables qui soumettent une déclaration d'impôt annuelle. Nos estimations indiquent que la perte de recettes attribuable à ces réductions demeurerait inférieure au gain attendu de l'inclusion de la totalité des gains de capital dans le revenu imposable.

L'épargne enregistrée

Le principal instrument qui nous permettrait de passer à un régime d'impôt sur le revenu viager serait celui de l'épargne enregistrée. Il s'agit là d'un moyen pratique pour le contribuable de faire lui-même l'étalement de son revenu de manière à répartir son fardeau fiscal sur l'ensemble de sa vie; les régimes d'épargne enregistrés se justifient donc du point de vue de l'équité. Les plafonds actuels sur le montant des contributions admissibles à des régimes enregistrés de pension (REP) n'ont donc pas leur raison d'être. D'un point de vue budgétaire, cependant, il pourrait être souhaitable de limiter ces contributions à un pourcentage donné du revenu, si l'on considère que la question des besoins financiers du gouvernement a autant d'importance que celle des surplus ou des déficits. À cet égard, il faut noter que les impôts reportés en raison des contributions à des régimes d'épargne enregistrés se traduisent par un report correspondant de recettes budgétaires pour le gouvernement. Par conséquent, les contributions à de tels régimes n'ont pas pour effet d'accroître le déficit budgétaire mais elles réduisent à coup sûr les rentrées de fonds du gouvernement et augmentent ses besoins financiers courants. Il y a donc un arbitrage à faire entre l'épargne, la croissance et l'équité fiscale, d'un côté, et les flux de trésorerie du gouvernement, de l'autre. En regard de ce qui précède,

3 *Nous recommandons que la limite en valeur absolue qui s'applique au montant des contributions à des régimes d'épargne enregistrés soit graduellement levée. Selon que les circonstances le permettent, le ratio de contribution devrait être relevé jusqu'à un niveau de 25 à 30 % et ce ratio devrait s'appliquer au revenu total plutôt qu'au seul revenu salarial.*

Un ratio de contribution de 30 % est compatible avec un impôt minimum, peu importe le niveau de revenu. Un examen des statistiques fiscales montre par ailleurs qu'une limite de 30 % permettrait de couvrir la plupart des fluctuations du revenu personnel d'une année à l'autre. Une définition plus étendue du revenu admissible aux fins des contributions, pour englober tous les revenus plutôt que les seuls revenus salariaux, permettrait aux contribuables d'étaler eux-mêmes leurs revenus provenant de sources moins stables, notamment les revenus obtenus sur les actions.

L'épargne non enregistrée

La formule des régimes enregistrés ne convient pas à toutes les formes d'épargne. Il doit y avoir suffisamment de place pour les instruments d'épargne non enregistrés, notamment si ces avoirs doivent servir de garantie pour des emprunts subséquents. À l'heure actuelle, la plus grande partie de la richesse financière des particuliers est conservée sous forme d'épargne non enregistrée.

Tout considéré, le plafond actuel de 1 000 $ qui s'applique à la déduction pour intérêts et dividendes paraît très bas, en regard de ce qu'une personne doit conserver en moyenne dans des instruments d'épargne non enregistrés pour donner en versement initial lors de l'achat d'une maison ou pour d'autres raisons. Cela serait encore plus vrai si les revenus admissibles à cette déduction comprenaient aussi les gains de capital et les loyers.

En regard de ces considérations,

4 Nous recommandons que la déduction de 1 000 $ au titre des intérêts et dividendes soit portée à 2 000 $ et que les gains de capital imposables ainsi que le revenu provenant de loyers soient admissibles à cette déduction.

Avec une déduction aussi limitée, il est clair qu'il y aurait encore une masse considérable d'éléments d'actif non enregistrés produisant un flux de revenu qui serait assujetti à l'impôt annuel sur le revenu. L'intérêt payé sur les fonds empruntés pour acquérir ces éléments d'actif continuerait à être déductible. Il faudrait donc maintenir la pratique voulant que les montants réclamés au titre de la déduction pour les intérêts versés sur les fonds empruntés servent aussi à réduire la déduction de 2 000 $ proposée dans la recommandation.

Les emprunts enregistrés

Tous les contribuables ne profitent pas des régimes d'épargne enregistrés. Le nombre de ceux et celles qui sont susceptibles de tirer avantage du système fiscal peut être accru en instaurant une formule d'emprunts enregistrés. En vertu d'une telle disposition, le contribuable pourrait choisir de traiter le produit d'un emprunt comme revenu imposable, une option qui lui donnerait le droit de déduire de son revenu imposable futur les intérêts et les montants de principal versés en vue d'amortir le prêt enregistré. Cette formule opérant à l'inverse des régimes d'épargne enregistrés, le contribuable se trouverait à payer de l'impôt à l'avance, contribuant ainsi à accroître les rentrées de recettes du gouvernement. Il n'y aurait donc aucune raison de fixer une limite monétaire ou un ratio maximum sur les emprunts enregistrés. Parmi les contribuables qui pourraient profiter de cette disposition, il y a les personnes qui quittent temporairement le marché du travail pour se perfectionner ou les femmes qui désirent avoir des enfants. Dans le cas des étudiants, cette formule permettrait de traiter les emprunts faits dans le but d'investir dans le « capital humain » sur le même pied que les emprunts destinés à financer d'autres formes d'investissements. Par conséquent,

5 Nous recommandons que l'on procède à l'instauration de régimes d'emprunts enregistrés.

Nous prévoyons que, dans le cadre du système que nous proposons, les instruments enregistrés joueraient un rôle beaucoup plus important. Il continuerait cependant d'y avoir des éléments d'actif qui ne se prêteraient pas à une formule d'enregistrement et pour lesquels la déduction au titre du revenu du capital ne suffirait pas. Ces éléments d'actif devraient continuer à être traités selon l'approche du revenu annuel, comme à l'heure actuelle.

L'indexation

Dans un passé pas très lointain, les taux d'inflation élevés ont causé certaines des distorsions les plus sérieuses dans le système fiscal en raison de l'insuffisance des dispositions relatives à l'indexation. Le fait que le régime de l'impôt sur le revenu n'ait pas été pleinement indexé a aussi eu pour conséquence de faire augmenter les recettes du gouvernement au-delà des hausses manifestes attribuables aux augmentations sanctionnées par le législateur. L'absence complète d'indexation signifie que ce sont les valeurs nominales plutôt que réelles qui sont assujetties à l'impôt. Jusqu'à tout récemment, toutefois, l'impôt sur le revenu des particuliers était plus ou moins indexé pour ce qui est des gains provenant d'un emploi. Le traitement du revenu tiré du capital a été beaucoup plus erratique. Dans une large mesure, les régimes d'épargne enregistrés ont été indexés automatiquement, de la même façon que le revenu provenant d'un emploi. Le rendement obtenu sur l'épargne non enregistrée, par contre, a été généralement imposé sur une base nominale plutôt que réelle.

L'an dernier, le gouvernement fédéral a limité l'indexation de l'impôt sur le revenu des particuliers à la portion du taux d'augmentation du coût de la vie qui dépasse 3 %. À notre avis, le gouvernement devrait au moins rétablir la pleine indexation. C'est pourquoi

6 Nous recommandons que les tranches d'imposition, les déductions et les exemptions personnelles soient pleinement indexées.

Avec la pleine indexation, les revenus provenant d'un emploi et les montants placés dans des régimes d'épargne ou d'investissement enregistrés seraient à nouveau pleinement indexés à l'augmentation du coût de la vie, et une utilisation accrue des régimes d'épargne enregistrés signifierait qu'il y aurait dans l'ensemble un plus grand degré d'indexation. En outre, la valeur de la déduction en regard des revenus provenant de l'épargne non enregistrée ne serait pas érodée par l'inflation. Mais les éléments d'actif dont le rendement continuerait à être imposé sur une base annuelle resteraient exposés aux effets de

l'inflation. Pour ces éléments d'actif, nous ne recommandons pas l'indexation. Toutefois, si l'inflation devait à nouveau poser un problème sérieux, le gouvernement fédéral voudra peut-être considérer l'instauration de régimes de placements indexés pour les actions des sociétés, sans toutefois traiter le rendement de ces placements sur une base d'exercice.

L'impôt sur le revenu des sociétés

Nous estimons qu'il est possible d'atteindre un degré beaucoup plus élevé de neutralité fiscale en élargissant l'assiette de l'impôt sur le revenu des sociétés et en abaissant les taux d'impôt statutaires. Le ministère des Finances s'est déjà engagé dans cette direction à la suite des mesures annoncées dans le budget de 1986, notamment avec l'abolition de la déduction de 3 % au titre des stocks, l'élimination graduelle du crédit général d'impôt à l'investissement, ainsi qu'une réduction de 2 à 4 points de pourcentage des taux statutaires de l'impôt des sociétés au cours des trois prochaines années. Ces mesures visent à diminuer la dispersion des taux marginaux d'imposition effectifs et à réaliser ainsi un plus grand degré de neutralité fiscale en regard des décisions d'investissement. La mise en œuvre des mesures supplémentaires qui suivent contribuerait à refermer encore davantage l'écart entre les taux marginaux d'impôt effectifs. Ces mesures comprennent :

- une correspondance plus étroite entre l'amortissement et le coût réel du capital;
- la modification du régime d'imposition des sociétés pour tenir compte de l'inflation;
- des taux statutaires d'imposition des sociétés moins élevés et plus uniformes;
- une meilleure intégration des régimes d'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés;
- de meilleures possibilités pour compenser les pertes dans le cadre du régime d'impôt.

Avant de traiter plus en détail des recommandations qui précèdent, il importe de commenter la décision du gouvernement fédéral d'abolir le crédit d'impôt à l'investissement.

Le crédit d'impôt à l'investissement

Ce n'est pas le crédit d'impôt à l'investissement lui-même qui est à l'origine d'une si grande variation des taux marginaux d'impôt effectifs, mais plutôt la manière inégale dont il est appliqué. Le taux du crédit d'impôt à l'investissement varie selon la catégorie d'actif et l'industrie, de même que selon la région. Par conséquent, l'abolition de ce crédit, telle que proposée par le ministère des Finances dans le budget de 1986, réduirait considérablement le degré de dispersion des taux marginaux d'impôt effectifs. C'est pourquoi nous appuyons la décision du gouvernement fédéral d'éliminer le crédit d'impôt à l'investissement, sauf pour certaines catégories spéciales d'investissement. Nous nous empressons d'ajouter, toutefois, que si un stimulant global à l'investissement devait s'avérer souhaitable à un moment donné dans l'avenir, un crédit d'impôt à l'investissement offert au même taux pour toutes les catégories de capital, y compris les stocks, pourrait être la solution indiquée.

La déduction pour amortissement

Les dispositions permettant d'accélérer la déduction pour amortissement (DPA) donnent aux entreprises la possibilité d'amortir le coût de certains investissements, aux fins de l'impôt, bien avant que ne se soit écoulée leur durée utile. Ainsi, la machinerie utilisée dans la fabrication et la transformation (DPA, catégorie 29) peut être amortie en seulement trois ans, bien que sa durée utile ait été estimée à plus de 18 ans. Par contre, la période d'amortissement des bâtiments pour les fins de l'impôt correspond plus étroitement à leur durée utile véritable. La structure actuelle de la DPA est donc une source importante de variation dans le taux marginal d'imposition effectif entre les diverses catégories d'actif, entreprises et industries. Dans le but de réduire sensiblement ces disparités et d'élargir l'assiette d'imposition,

7 *Nous recommandons que le régime actuel de déduction pour amortissement, avec de grandes catégories d'actif, soit maintenu mais que les déductions permises correspondent plus étroitement aux coûts réels en capital, en prenant en considération l'usure physique et la désuétude des équipements. Nous recommandons en outre que la DPA soit corrigée pour tenir compte du coût réel de remplacement des éléments d'actif (tel que décrit dans la section qui suit).*

Nous reconnaissons, évidemment, que même si certaines catégories d'actif sont amorties aux fins de l'impôt à un taux excessif, les coûts réels en capital sont très difficiles à mesurer en règle générale. Il s'ensuit que toute réduction importante du rythme d'amortissement accéléré ne devrait être mise en application qu'après

consultation avec des représentants de la profession comptable et des milieux d'affaires.

Rajustement de l'impôt des sociétés pour tenir compte de l'inflation

De façon à atténuer l'interaction de l'inflation et du système fiscal[18],

8 *Nous recommandons que le régime d'imposition des sociétés continue de comporter des rajustements pour contrer les effets de l'inflation.*

Idéalement, l'indexation complète de l'impôt sur le revenu des sociétés devrait se faire a) en indexant la DPA de manière à refléter le coût de remplacement réel, b) en rétablissant la déduction au titre des stocks, récemment abolie, à un taux correspondant à l'inflation, et c) en restreignant les déductions pour intérêts aux dépenses réelles plutôt que nominales. Alors que les deux premières mesures d'indexation sont administrativement réalisables, tenter de restreindre la déductibilité des intérêts aux dépenses réelles plutôt que nominales soulèverait probablement des difficultés. En particulier, une telle mesure constituerait une divergence par rapport aux dispositions de l'impôt sur les sociétés dans les pays d'où originent des capitaux d'investissement, ce qui pourrait menacer la pleine déductibilité des impôts versés par les sociétés au Canada dans le cadre des systèmes fiscaux étrangers. Mais l'indexation suppose un ensemble de dispositions basées sur les trois mesures précitées, et non sur seulement deux d'entre elles.

Une méthode plus pratique d'indexer l'impôt sur le revenu des sociétés, qui a été proposée par le comité ontarien sur la comptabilité en fonction de l'inflation[19], serait de continuer à permettre que les intérêts nominaux soient déduits mais de rajuster la DPA et la déduction au titre des stocks dans une mesure correspondant à la proportion des investissements qui ne sont pas financés par apport de fonds propres. Il en découlerait qu'une entreprise qui est entièrement financée par des mises de fonds de ses actionnaires aurait droit à des DPA reflétant la véritable dépréciation économique de ses éléments d'actif, avec indexation complète ainsi qu'une pleine déduction au titre des stocks, alors qu'une autre entreprise qui recourt au financement par voie d'emprunt verrait la portion indexée de sa DPA et de sa déduction au titre des stocks réduite en proportion du financement qui ne provient pas d'un apport de capital de ses actionnaires.

Malheureusement, l'indexation de l'impôt sur le revenu des sociétés selon les modalités que nous venons d'esquisser aurait pour effet de compliquer énormément le régime; par conséquent, une telle initiative ne vaut peut-être pas la peine d'être prise tant que le taux d'inflation demeurera relativement faible. Dans ces circonstances,

9 *Nous recommandons que, tant que le taux annuel d'inflation demeurera inférieur à 5 %, des mesures discrétionnaires soient adoptées pour accélérer légèrement la DPA et accorder un dégrèvement au titre des stocks, en tenant compte du ratio dette/avoir propre de l'ensemble du secteur des entreprises.*

Ainsi, puisqu'environ 60 % des investissements du secteur des entreprises sont financés par des fonds propres, le taux approprié de la déduction en regard des stocks serait de 60 % du taux annuel d'inflation. Si ce dernier était de 5 %, la déduction au titre des stocks devrait être de 3 %.

Bien que l'indexation de l'impôt puisse ne pas sembler urgente avec un taux d'inflation qui se situe autour de 4 %, rien ne garantit que les pressions inflationnistes ne se feront pas sentir à nouveau dans un avenir rapproché. Le piètre état dans lequel se trouve le régime d'impôt sur les sociétés est en partie imputable à la libéralisation de la DPA et à l'augmentation du crédit d'impôt à l'investissement mises en œuvre dans les années 70 et au début des années 80 pour contrer les effets néfastes de l'inflation sur les ressources d'autofinancement des entreprises. Pour éviter de répéter les erreurs du passé, l'indexation du régime d'impôt sur le revenu des sociétés devrait être considérée comme un objectif souhaitable à moyen terme. Elle doit être perçue en quelque sorte comme une police d'assurance contre les effets dommageables d'une nouvelle poussée inflationniste. L'adoption d'une comptabilité en fonction de l'inflation, pour les fins de l'impôt, est évidemment plus facile lorsque le taux d'inflation est peu élevé. Le moment serait donc indiqué pour agir sur la question de l'indexation, étant donné que le taux d'inflation est bas. Par conséquent,

10 *Nous recommandons que le gouvernement fédéral adopte sans délai l'indexation ou, à tout le moins, qu'il mette au point des modalités d'indexation qui pourraient être appliquées si l'inflation dépassait le seuil de 5 % pour une période de temps prolongée. À cet égard, la*

méthode d'indexation proposée par le comité ontarien sur la comptabilité en fonction de l'inflation mérite d'être examinée.

Une partie de la variation dans le taux marginal d'impôt effectif est attribuable au taux d'impôt préférentiel prévu dans la loi pour les sociétés engagées dans des activités de transformation ou de fabrication, ainsi que pour les petites entreprises. Parallèlement aux mesures destinées à élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu des sociétés, il serait donc nécessaire d'apporter les modifications nécessaires pour que les taux d'imposition statutaires qui s'appliquent aux sociétés soient plus uniformes.

Cela pourrait être réalisé en abolissant la déduction réservé aux activités de fabrication et de transformation et en réduisant le taux de l'impôt fédéral de base de telle manière que les taux statutaires qui s'appliquent au secteur manufacturier ne soient pas plus élevés qu'à l'heure actuelle. De même, toute baisse dans les taux statutaires de base de l'impôt sur les sociétés pourrait s'accompagner d'une diminution de la déduction réservée aux petites entreprises pour faire en sorte que les taux d'imposition statutaires qui s'appliquent à ces entreprises ne soient pas inférieurs à ceux qui sont en vigueur présentement. (Soulignons que nous ne suggérons pas que les taux statutaires des provinces soient uniformisés puisque ces taux d'impôt tendent à refléter le niveau des services publics fournis dans chaque province.) En conséquence,

11 Nous recommandons que les taux statutaires de l'impôt sur le revenu des sociétés soient abaissés et uniformisés davantage d'une industrie et d'un type d'activités à l'autre. Plus précisément, nous recommandons que le taux spécial qui s'applique aux activités de transformation et de fabrication soit aboli et qu'un taux uniforme de 33,33 % soit adopté, duquel un abattement de 8,33 points de pourcentage serait accordé aux provinces. Toutefois, dans le cas des sociétés à capital fermé contrôlées par des intérêts canadiens, nous recommandons que la première tranche de 200 000 $ de recettes d'exploitation soit imposée au taux de 25 %, duquel serait déduit aussi un abattement de 8,33 % accordé aux provinces.

Ces taux peuvent être comparés à ceux qui s'appliquent aux petites et aux grandes entreprises en 1986. Comme le montre le tableau 4, les taux pour les grandes entreprises manufacturières et non manufacturières sont de 40 et 46 %, respectivement, en supposant qu'un abattement de 10 points de pourcentage est accordé aux provinces. Dans le cas des petites entreprises manufacturières et non manufacturières, les taux d'imposition statutaires sont de 20 et 25 %, respectivement, en tenant compte encore ici d'un abattement de 10 points de pourcentage accordé aux provinces.

Les taux que nous proposons peuvent aussi être comparés à ceux qui doivent s'appliquer aux petites et aux grandes entreprises en 1989, une fois que les mesures annoncées dans le budget fédéral de 1986 auront pleinement pris effet. Pour les grandes entreprises manufacturières et non manufacturières, les taux seront

Tableau 4

Taux actuel et proposé de l'impôt sur le revenu des sociétés (somme de l'impôt fédéral et de l'impôt provincial), Canada

En pourcentage

		Taux proposés par le :		
	Taux de 1986[1]	Ministère des Finances (1989)[1]	CEQIN[2]	Conseil économique (1987)[3]
Grandes entreprises	46	43	35	33,3
Petites entreprises	25	23	35	25,0
Grandes entreprises manufacturières	40	36	35	33,3
Petites entreprises manufacturières	20	18	35	25,0

1 Comprend un abattement de 10 points de pourcentage accordé aux provinces.
2 Comprend un abattement accordé aux provinces.
3 Comprend un abattement de 8-1/3 points de pourcentage accordé aux provinces.

SOURCE Ministère des Finances, *Documents budgétaires*, Ottawa, février 1986, p. 32; Conseil d'entreprises sur les questions d'intérêt national, *Tax Policy Reform in Canada*, rapport du Groupe de travail sur la réforme de la politique fiscale, Ottawa, octobre 1986.

respectivement de 36 et 43 %, dans l'hypothèse où un abattement de 10 points de pourcentage du taux d'imposition des sociétés est accordé aux provinces. Les taux statutaires seront de 18 et 23 %, respectivement, dans le cas des petites sociétés manufacturières et non manufacturières.

L'intégration des impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés

En ce qui a trait à l'imposition des revenus provenant de placements dans des entreprises, il faut reconnaître que l'ancien crédit d'impôt de 50 % au titre des dividendes opérait un degré d'intégration excessif entre l'impôt sur le revenu personnel et l'impôt sur le revenu des sociétés (sauf dans le cas des grandes sociétés payant de l'impôt) et s'avérait donc inutilement coûteux[20]. Nous appuyons par conséquent la réduction du crédit d'impôt pour dividendes à 33,33 % – c'est-à-dire 25 % des dividendes bruts –, tout en soulignant qu'il pourrait devoir être rajusté dans l'avenir pour refléter tout changement dans les taux d'imposition moyens (fédéral et provinciaux) des sociétés.

Un crédit d'impôt pour dividendes de 33,33 % conjugué à la pleine imposition des gains de capital lors de leur réalisation, comme nous le préconisons plus haut à la recommandation 1, permettrait de rétablir l'équilibre qui existait dans l'imposition des dividendes et des gains de capital avant l'instauration, en 1985, de l'exemption à vie à l'égard de ces gains[21].

En vertu du présent régime d'impôt sur les sociétés, le traitement préférentiel accordé aux intérêts par rapport au coût des capitaux propres est contrebalancé par le fait que les intérêts sont imposables sous forme de revenu entre les mains des particuliers. Par ailleurs, les dividendes sont admissibles au crédit d'impôt pour dividendes, tandis que l'imposition des gains de capital est reportée jusqu'au moment de leur réalisation, l'impôt étant alors prélevé à la moitié du taux statutaire ou faisant même l'objet d'une exemption, selon les circonstances. Toutefois, lorsqu'ils sont gagnés dans le cadre d'un REER ou d'un fonds de pension, les intérêts ne sont pas imposables et les dividendes ne sont pas admissibles à un crédit. Ainsi, les dividendes reçus dans le cadre d'un REER ou d'un fonds de pension ne bénéficient d'aucun abattement en regard de l'impôt sur les sociétés qui a déjà été versé. Il en résulte que les détenteurs de REER et de fonds de pension ont tendance à préférer les placements dans des instruments portant intérêt plutôt que dans des actions. Ce biais qui joue contre les placements dans le capital-actions des sociétés deviendra une source de préoccupation encore plus grande si les plafonds qui s'appliquent aux contributions à des REER sont relevés à nouveau, tel qu'il a été proposé.

Le crédit d'impôt pour dividendes pourrait, bien sûr, être étendu pour englober les revenus gagnés dans le cadre de REER et de fonds de pension. Il en résulterait un traitement égal des intérêts et des dividendes, ce qui éliminerait le désavantage actuel que comporte le financement par voie d'émission de nouvelles actions. Mais cela ne ferait pas disparaître le biais défavorable à l'endroit des revenus provenant de gains de capital réalisés sur des placements dans des REER, biais qui décourage le financement des investissements à même les bénéfices non répartis.

Cette dernière situation pourrait être évitée si les gains de capital réalisés sur les actions ordinaires de sociétés canadiennes (dont les titres se transigent en bourse) détenues dans des régimes d'épargne enregistrés étaient présumés être des dividendes et donnaient ainsi droit au crédit d'impôt pour dividendes. En conséquence,

12 Nous recommandons la création d'un nouveau volet « capital » dans les régimes d'épargne enregistrés, qui comprendrait les gains de capital nets et dividendes provenant d'actions ordinaires de sociétés canadiennes imposables. Lors du retrait du régime, ce capital serait majoré par un facteur de 1,33 aux fins de l'impôt, et le nouveau montant serait alors admissible au crédit d'impôt pour dividendes de 33,33 %.

En élargissant, de la façon que nous avons indiquée, le crédit d'impôt pour dividendes aux régimes d'épargne enregistrés, on ferait disparaître le biais causé par le régime fiscal au détriment des placements en actions dans les régimes d'épargne enregistrés.

La compensation des pertes

Un inconvénient supplémentaire du présent régime d'imposition des sociétés est qu'une bonne partie des entreprises ne peuvent pas tirer pleinement avantage de toutes les déductions auxquelles elles sont admissibles. Ainsi, de 1977 à 1981, près de la moitié de tous les investissements ont été effectués par des sociétés qui avaient rarement la possibilité de se prévaloir de leurs déductions pour amortissement, crédits d'impôt à l'investissement et autres déductions; en 1981, plus de la moitié de toutes les sociétés n'avaient aucun impôt exigible[22]. Bien que les pertes non réclamées puissent être reportées sur les années antérieures ou subséquentes, la période de report est limitée. De plus, la valeur actualisée de ces déductions est réduite du fait que les entreprises doivent renoncer aux intérêts sur les pertes reportées.

À notre avis, l'arrangement le plus efficace et le plus acceptable en ce qui a trait à la compensation des pertes pour fins d'impôt serait de permettre aux entreprises de reporter indéfiniment ces pertes sur les années futures. En outre, les pertes ne devraient pas seulement être reportées à leur valeur nominale, comme c'est le cas à l'heure actuelle, mais majorées par un taux d'intérêt pour compenser le fait que les entreprises qui ne paient pas d'impôt doivent attendre avant de profiter des déductions fiscales. Par conséquent,

13 Nous recommandons que les pertes d'exploitation puissent être reportées indéfiniment pour fins d'impôt, avec intérêt, sous réserve des règles pertinentes concernant l'évitement fiscal.

Une telle disposition serait particulièrement avantageuse pour les nouvelles entreprises, celles de petite taille ou qui ne sont pas diversifiées, ou encore celles qui réinvestissent une large part de leurs bénéfices. Le report illimité des pertes contribuerait à réduire la possibilité que des pertes soient frauduleusement réclamées, puisque les entreprises ne pourraient réclamer de pertes jusqu'à ce qu'elles aient un revenu imposable.

Les recommandations qui précèdent concernant l'impôt sur le revenu des sociétés pourraient être mises en œuvre d'ici trois ou quatre ans. Ainsi, les crédits d'impôt à l'investissement, qui sont présentement de 7 et 10 %, doivent être réduits par le gouvernement fédéral à 5 et 7 % en 1987, puis à un seul taux de 3 % en 1988, avant d'être abolis entièrement en 1989. La déduction pour amortissement, que nous recommandons, de même que les coupures proposées dans les taux statutaires de l'impôt sur les sociétés pourraient être mises en œuvre graduellement au cours d'une période de temps comparable. Par contre, l'extension recommandée du crédit d'impôt pour dividendes aux régimes d'épargne enregistrés et le report illimité (avec intérêts) des pertes pour fins d'impôt pourraient prendre effet immédiatement.

Les taxes de vente

Une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) uniforme et disposant d'une large assiette, en remplacement de la taxe de vente perçue auprès des manufacturiers, pourrait éliminer la mauvaise affectation du capital, à la fois intertemporelle et intersectorielle, qui caractérise la taxe actuelle. La taxe sur les transactions commerciales (TTC) qui a été proposée – une TVA sous un autre nom – laisse entrevoir la possibilité que l'imposition indirecte au niveau fédéral devienne beaucoup plus efficiente, à condition que cette taxe soit imposée sur une large assiette et qu'elle comporte un taux unique.

14 Nous endossons le principe du remplacement de la taxe de vente fédérale actuelle par une nouvelle taxe – une taxe sur la valeur ajoutée ou une taxe sur les transactions commerciales – à laquelle seraient soustraits les facteurs de production.

La situation qui en résulterait serait encore améliorée si les facteurs de production et les biens de capital étaient exclus du champ d'application des taxes de vente provinciales. Par conséquent, dans le but de capter tous les gains d'efficience provenant d'une réforme des taxes de vente,

15 Nous recommandons que les biens de capital soient également exclus de l'assiette des taxes de vente provinciales.

Nous reconnaissons que des efforts considérables sont déjà faits pour éviter que la taxe de vente ne soit perçue sur les facteurs de production. Il est souvent difficile de dire au point de vente si un bien est destiné à l'usage personnel ou à une activité commerciale; et, ainsi, il pourrait être inévitable que la taxe soit perçue sur certains biens de capital dans le cadre d'une taxe de vente conventionnelle. Advenant qu'une ou des provinces décident d'appliquer le même concept de TVA ou de TTC que le gouvernement fédéral dans le but d'exclure complètement les facteurs de production de l'assiette de la taxe, les coûts d'application et d'administration de cette taxe pourraient être réduits si les deux paliers de gouvernement conjuguaient leurs efforts. En conséquence,

16 Nous recommandons que les deux paliers de gouvernement examinent conjointement la question de la réforme de leur système de taxation indirecte.

Il reste à voir dans quelle mesure la TTC s'étendra à toutes les catégories de transactions commerciales et comment elle s'appliquera à divers articles de consommation. On peut s'attendre à des difficultés dans le cas du

logement, des services financiers, des services hospitaliers, de l'enseignement et de la consommation de biens et services par les institutions à but non lucratif et les gouvernements. Certaines de ces catégories pourraient être exemptées et d'autres se voir assigner un taux de 0 %. Le fait d'exempter certaines institutions les priverait d'un mécanisme par lequel elles pourraient éviter de payer des taxes sur leurs facteurs intermédiaires. Le recours à un taux de 0 % permet d'inclure le fournisseur parmi les vendeurs disposant d'une licence et de lui donner le droit d'exempter les facteurs de production.

L'expérience des pays étrangers avec la taxe sur la valeur ajoutée indique que les difficultés au niveau de l'observance de la loi et de l'administration augmentent considérablement lorsque la taxe ne comporte pas de taux uniformes. La même chose peut être dite au sujet de la taxe sur les transactions commerciales. Cette dernière a toutefois un désavantage supplémentaire : si elle est imposée à des taux différents à divers points de la chaîne de production et de distribution, il devient alors très difficile de soustraire complètement du fardeau de cette taxe les produits exportés ou les autres biens et services admissibles à un taux de 0 %. Par conséquent,

17 Nous recommandons que toute nouvelle taxe, telle une taxe sur les transactions commerciales, comporte des taux uniformes et un nombre aussi restreint que possible de biens et services qui y seraient soustraits, et qu'elle soit visible au point de vente.

Nous sommes également préoccupés par le caractère caché de cette nouvelle taxe, et nous préférerions qu'elle soit facturée séparément ou qu'elle soit à tout le moins affichée à la caisse enregistreuse. La facturation ou l'affichage risquent toutefois d'entraîner la divulgation d'informations trompeuses à moins qu'un taux uniforme de taxation ne s'applique à toutes les étapes de la production et de la distribution.

Seulement le tiers environ des dépenses de consommation faites sur le marché canadien sont assujetties à la taxe de vente fédérale, à un taux de 12 % dans la plupart des cas. En élargissant l'assiette de la taxe de vente fédérale, il serait possible d'en réduire le taux ou d'en accroître le produit, ou même les deux à la fois.

Tout en reconnaissant qu'une TTC devrait permettre de percevoir au moins autant de recettes que la TVF, les rentrées fiscales provenant de cette source ne devraient pas être accrues sans procéder à un examen attentif. Accroître le rôle de la TTC aurait pour effet d'orienter l'ensemble du régime fiscal dans la direction opposée à celle d'un impôt sur le revenu viager, au profit d'un impôt sur la consommation, ce qui soulèverait des questions sur le plan de l'équité. Même en n'accroissant pas les recettes en provenance de cette source, la question de l'équité interrégionale se pose.

Une TTC ferait augmenter le prix que les gens paient pour les biens de consommation. Pour les personnes à faible revenu qui ne peuvent épargner, il s'ensuivrait une hausse du coût de la vie. Bien qu'une partie des personnes qui se trouvent dans cette situation seraient protégées d'une telle hausse du fait qu'elles reçoivent des paiements de transfert indexés, d'autres ne bénéficient d'aucune protection. Pour les personnes à faible revenu, il faudrait donc que des crédits au titre de la taxe de vente viennent s'ajouter aux paiements de transfert indexés, et que ces crédits ne soient pas indirectement récupérés par le biais des autres programmes sociaux. C'est pourquoi

18 Nous recommandons que, dans l'éventualité de l'adoption d'une taxe sur la valeur ajoutée ou d'une taxe sur les transactions commerciales, celle-ci soit accompagnée de crédits appropriés, dans le cadre de l'impôt sur le revenu des particuliers, à l'intention des contribuables dont le revenu se situe en deçà d'un seuil donné.

Même si la TTC représente une nette amélioration par rapport à la TVF, le Conseil n'est pas convaincu qu'elle soit l'instrument approprié pour accroître sensiblement les recettes du gouvernement fédéral, dans l'immédiat ou à plus long terme. Cette taxe comporte un certain nombre d'inconvénients liés à son incidence sur le plan de l'équité ainsi qu'à ses implications aux niveaux régional et international. En premier lieu, le crédit d'impôt que nous venons de recommander pourrait compenser la hausse du coût de la vie associée à la TTC seulement pour les familles et les personnes dont le revenu est en deçà d'un certain seuil. Nous n'avons aucun moyen d'alléger le fardeau des familles et des personnes dont le revenu se situe au-delà du seuil fixé. En second lieu, la substitution de recettes entre la TTC et l'impôt sur le revenu pourrait entraîner une redistribution interrégionale du revenu, tout comme ce serait le cas si l'on étendait la taxe de vente fédérale aux services de transport. Présentement, ces services ne sont pas assujettis à la taxe de vente fédérale. Leur inclusion dans l'assiette de la TTC aurait une incidence sur le bien-être et le développement des régions

et des industries où les coûts de transport sont une composante importante du prix des produits de consommation. De même, accroître le taux de base de la TTC dans le but de réduire les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés aurait pour effet de favoriser les régions où les revenus sont élevés et de défavoriser celles où ils sont relativement faibles. Enfin, cette dernière mesure diminuerait les impôts versés par les non-résidants sur leurs investissements au Canada, accroissant du même coup le fardeau fiscal des résidants.

Certains membres du Conseil seraient en faveur d'accroître les recettes tirées d'une TTC au-delà du montant obtenu à l'aide de la présente taxe de vente, dans le but de financer une réduction des taux d'imposition personnels. D'autres s'y opposent, pour les raisons données plus haut. Nous avons par ailleurs proposé un moyen de financer une diminution des taux marginaux d'impôt, en recommandant que les gains de capital soient imposés à leur pleine valeur et que des modifications connexes soient apportées au régime de l'impôt sur le revenu des sociétés.

Les impôts sur les ressources

La déductibilité des frais d'exploration et de mise en valeur dans les industries minière et pétrolière, les déductions pour épuisement gagné ainsi que les déductions au titre de la transformation dans l'industrie minière sont les principaux facteurs responsables des taux marginaux effectifs négatifs de l'impôt sur les sociétés dont ont profité ces deux secteurs dans le passé. Les activités d'exploration peuvent être comparées aux activités de recherche et de développement dans le secteur industriel. La déduction des dépenses d'exploration du revenu imposable peut donc être considérée comme étant équivalente à la déduction des dépenses de recherche et de développement dans les autres industries. Les autres mesures d'encouragement spéciales, telles que les déductions pour épuisement, peuvent comporter certains désavantages : elles peuvent soit se refléter dans des primes d'offre plus élevées, auquel cas elles échappent aux contribuables, ou encore elles peuvent nuire à la gestion des ressources par les provinces.

L'examen de l'impôt sur le revenu des sociétés a permis de voir que les taux d'imposition varient sensiblement d'une industrie et d'une entreprise à l'autre. Dans le secteur minier, une partie de la variation est attribuable aux déductions offertes par certaines provinces au titre de la transformation. Afin d'accroître la neutralité du système fiscal en regard des entreprises d'extraction et de la mise en valeur des ressources,

19 Nous recommandons l'élimination graduelle des déductions encore en vigueur au titre de l'épuisement gagné (dans l'impôt fédéral) et des activités de transformation (dans l'impôt provincial).

Cette recommandation touche surtout l'industrie minière et elle serait en partie compensée par une diminution générale des taux de l'impôt fédéral. Une réduction des impôts miniers provinciaux en contrepartie de l'abolition de la déduction au titre de la transformation serait également souhaitable. Étant donné l'état actuel du marché pour les produits miniers, les déductions au titre de l'épuisement gagné et de la transformation pourraient être supprimées graduellement. Les déductions non utilisées au titre de l'épuisement gagné ne devraient pas être touchées et la recommandation à l'effet d'accorder des intérêts sur les pertes reportées devrait s'appliquer dans ce cas également.

La déduction au titre des ressources que le gouvernement fédéral accorde au lieu de permettre que soient déduites les redevances et autres taxes minières versées aux provinces est susceptible de causer des distorsions dans le régime de redevances. Pour les entreprises engagées dans l'exploitation des ressources, elle augmente le coût effectif des redevances et autres droits versés en sus du montant de la déduction fédérale, et elle réduit le coût après impôt des droits versés jusqu'à concurrence de ce montant. La déduction fédérale entraîne donc des distorsions parmi les industries minières, pétrolières et gazières. En ne respectant pas la structure normale de variation, la déduction fédérale altère les différences dans le montant des redevances après impôt entre les puits. Il est donc impossible de dire si le régime de redevances contribue à une répartition efficiente des coûts et des risques entre, d'une part, les provinces qui sont propriétaires des ressources et, d'autre part, les entreprises du secteur privé qui sont engagées dans l'exploitation de ces ressources. La meilleure solution serait de revenir au système qui a été en vigueur entre 1917 et 1973, en vertu duquel les redevances versées aux provinces étaient pleinement déductibles du revenu imposable (les impôts miniers devinrent déductibles en 1946).

Le Conseil s'est déjà penché sur ce problème dans un rapport antérieur, intitulé *Interconnexions*[23], mais celui-ci n'est toujours pas résolu. Jusqu'à ce qu'une solution intervienne, une amélioration substantielle pourrait être réalisée en appliquant une limite au pourcentage des redevances, taxes minières et autres paiements au titre des

ressources versées aux provinces qui seraient déductibles pour les fins de l'impôt fédéral en sus de la déduction fédérale. On pourrait considérer la possibilité que ce pourcentage puisse varier selon les circonstances économiques[24].

L'impôt foncier

Nos recherches indiquent que les impôts fonciers municipaux ont une incidence marquée sur les taux d'imposition effectifs qui s'appliquent aux nouveaux investissements au Canada. En fait, les impôts fonciers versés par les entreprises sont une composante plus importante de ces taux d'imposition effectifs que ne le sont l'impôt sur les sociétés ou les taxes de vente sur les biens de capital. En outre, les impôts fonciers varient passablement, selon les priorités de chaque municipalité, les pratiques en matière d'évaluation et les taux d'imposition. Nous avons aussi constaté qu'en règle générale, les entreprises paient une plus grande part des impôts fonciers municipaux que les particuliers, se trouvant ainsi à subventionner les services offerts au secteur résidentiel et à la collectivité dans son ensemble. Nombre d'économistes et d'observateurs indépendants estiment que cette situation est inacceptable.

Cependant, la taxation discriminatoire des entreprises est une pratique qui remonte loin dans le temps. La concurrence que se livrent les municipalités pour attirer les entreprises à investir chez elles est fondée en bonne partie sur la notion que l'imposition des entreprises produit un gain qui permet de maintenir le taux d'imposition du secteur résidentiel à un bas niveau. Tout changement majeur en vue d'alléger le fardeau fiscal des entreprises à l'échelon local pourrait entraîner un réalignement complet de la taxation foncière, de la répartition des recettes et des dépenses entre les gouvernements provinciaux et locaux, ainsi que du système de transfert entre les gouvernements.

20 *Nous recommandons que, là où ils le font déjà, les gouvernements provinciaux continuent à imposer des normes provinciales en matière d'évaluation foncière et que toutes les provinces examinent, de concert avec les municipalités, le fardeau financier supporté par les entreprises et les résidants pour s'assurer qu'il y a une répartition raisonnable des impôts et des services reçus.*

Nous n'osons pas nous aventurer plus loin dans ce domaine, car nous n'avons pas procédé à une étude systématique de la gestion fiscale des municipalités, qui pourrait nous permettre de formuler des recommandations plus spécifiques.

Conclusions

En mettant au point ces recommandations, nous avons gardé à l'esprit que la réforme fiscale, en particulier la réforme de l'impôt s'appliquant à l'épargne et à l'investissement, doit porter sur trois questions principales : la définition d'une assiette appropriée pour chaque taxe ou impôt, l'étendue de l'assiette retenue dans chaque cas et la combinaison de taxes et d'impôts qui permettront à l'État de percevoir les recettes dont il a besoin.

Nous avons pu noter que différents pays et gouvernements ont abordé ces questions de façon différente au cours des dernières années. Aux États-Unis, le gouvernement fédéral a choisi de réformer son système fiscal en élargissant l'assiette de l'impôt sur le revenu annuel, sans intégration des impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés, et sans correction des effets de l'inflation sur le revenu du capital. Par contre, d'autres pays industrialisés sont en voie d'élargir l'assiette de leurs régimes d'impôt sur le revenu, tout en s'orientant vers une plus grande intégration de leurs régimes d'imposition des personnes et des sociétés. Plusieurs de ces pays ont également changé la composition de leurs impôts pour accroître la part des recettes fiscales qu'ils tirent des taxes sur la consommation ou les transactions.

Au Canada également, le gouvernement fédéral envisage, ou est à mettre en œuvre, un certain nombre de réformes, notamment en élargissant l'assiette de l'impôt sur le revenu des sociétés et en augmentant la part de cet impôt dans l'ensemble des recettes fédérales, en accordant une plus grande place aux taxes sur les ventes ou la consommation dans la structure fiscale, et en relevant les montants admissibles aux régimes d'épargne enregistrés dans le cadre de l'impôt sur le revenu des particuliers.

Portée de notre étude

Pour les fins de cette étude, nous nous sommes imposés deux contraintes particulièrement importantes : la neutralité au niveau des recettes et la neutralité du point de vue de la répartition du revenu. La première restriction signifie simplement que nous avons jugé que, dans le contexte d'une réforme de la fiscalité, nous n'avions pas à modifier le montant total des recettes perçues par l'État. Cela ne veut pas dire que nous sommes indifférents aux

efforts actuels de réduction du déficit. Nous sommes cependant d'avis que les hausses d'impôt nécessaires pour réduire le déficit seraient mieux fondées économiquement et plus acceptables politiquement si elles survenaient après l'adoption d'une réforme du système fiscal.

Nous n'avons pas estimé non plus qu'il était de notre ressort de modifier la répartition du revenu qui découle du présent système fiscal. Les objectifs liés à la répartition du revenu entraînent inévitablement des différences d'opinion. Notre démarche s'est orientée vers la recherche de modalités fiscales susceptibles de contribuer à accroître la richesse de la société, en laissant de côté la question de la répartition de cette richesse qui pourra être débattue dans un contexte politique plus vaste.

Nous insistons également sur le fait que notre analyse ne s'est pas confinée à un seul niveau de gouvernement ou à l'une ou l'autre des catégories d'impôts qui frappent l'épargne et l'investissement. De fait, nous trouvons qu'il y a plusieurs liens entre les diverses taxes touchant l'épargne et l'investissement, de sorte qu'il est préférable qu'elles soient traitées comme si elles faisaient partie d'un système interactif. Pour ces raisons, nous ne sommes pas en faveur d'une réforme fragmentaire de la fiscalité de l'épargne et de l'investissement. Ainsi, nous en sommes venus à la conclusion qu'il serait souhaitable de soustraire les biens et services d'investissement du champ des taxes de vente. Comme nous avons pu constater que le gouvernement fédéral et les provinces imposent à peu près le même fardeau fiscal sur les investissements en percevant des taxes de vente sur les biens de capital, une réforme impliquant les deux paliers de gouvernement serait indiquée.

Un équilibre approprié

Les gouvernements ne cessent de modifier leurs systèmes fiscaux, généralement en invoquant le besoin de procéder à une réforme. Cela est peut-être inévitable dans une société démocratique, compte tenu du nombre considérable de groupes d'intérêts qui font pression pour obtenir un statut fiscal préférentiel. Mais de temps à autre, il devient opportun de prendre du recul et de procéder à un examen de la situation; ce moment est maintenant venu.

Ceci dit, nous devons admettre que les questions de fiscalité ne peuvent être dissociées de celles qui touchent aux dépenses publiques. Pour les gouvernements qui ont des comptes à rendre à leur électorat, elles représentent les deux côtés de la même médaille. Les pouvoirs publics ont la responsabilité de pratiquer une certaine austérité budgétaire à la fois prudente et positive. Évidemment, cela s'applique autant aux politiques visant à percevoir des recettes qu'à celles destinées à les dépenser. De la même façon, les réformes touchant les recettes fiscales ne doivent pas être considérées comme des substituts aux réformes qui s'imposent du côté des dépenses. Les changements aux lois fiscales visant à encourager l'épargne personnelle, par exemple, ne font pas disparaître la nécessité d'une réforme des régimes de pensions.

Également, les préoccupations au sujet de l'efficience et de la justice sociale ne peuvent être traitées isolément les unes des autres. Si elles sont adoptées, les recommandations que nous avons mises de l'avant représentent un compromis entre les préoccupations relatives à l'efficience et à la croissance, d'une part, et celles qui ont trait à l'équité et à l'impartialité de l'autre. Nous avons gardé à l'esprit que plus l'économie est forte et concurrentielle, plus les gens ont la possibilité de prospérer. Mais il doit y avoir un partage acceptable. La recherche de l'efficience économique ne doit pas se faire au prix de plus grandes tensions sociales et régionales.

La stratégie fiscale proposée

Au bout du compte, le fardeau des impôts est supporté par les gens, non par les sociétés ou les entreprises. Comme l'impôt sur le revenu des particuliers est à la fois l'impôt direct le plus important et la principale source de recettes du gouvernement fédéral et des provinces, nos recommandations en regard de ce régime sont déterminantes pour toute réforme complète de la façon dont est imposé le revenu du capital.

Le Conseil a épousé le point de vue selon lequel les recettes supplémentaires que permettrait de recueillir la pleine imposition des gains de capital devraient servir à réduire les taux marginaux d'impôt et à supprimer les éléments du système fiscal qui ont pour effet de décourager l'épargne. Nous visons ici à une plus grande simplicité (il ne serait plus nécessaire de consacrer de nombreuses pages du code fiscal à restreindre les possibilités de conversion de divers revenus en gains de capital) et à une plus grande efficience (par une diminution de l'évitement fiscal, une utilisation plus efficiente de l'épargne et une baisse de la désincitation à l'épargne). Simultanément, nous avons préconisé le maintien de plafonds aux contributions à des régimes d'épargne enregistrés de façon à minimiser les effets défavorables que de telles mesures risquent d'avoir pour le Trésor public, et nous avons retenu l'impôt minimum comme moyen d'éviter que nos propositions n'aient pour effet d'alléger indûment le fardeau fiscal des mieux nantis.

Les recommandations portent sur deux catégories d'épargne, qui vont l'une et l'autre favoriser l'investissement et la croissance :

- l'épargne enregistrée, sur laquelle l'impôt est reporté jusqu'à ce que le revenu soit retiré du régime (en vertu de la recommandation 12, les placements dans des actions seraient admissibles au crédit d'impôt pour dividendes); et

- l'épargne non enregistrée, qui serait traitée de la même façon qu'à l'heure actuelle, sauf que la déduction pour intérêts et dividendes serait portée à 2 000 $ et s'appliquerait aussi aux gains de capital et au revenu net provenant de la location des propriétés.

Ces propositions donneraient aux Canadiens des possibilités beaucoup plus grandes pour épargner en vue des « mauvais jours » et de la retraite, en permettant que le revenu puisse être étalé dans le temps. Cela nous semble tout particulièrement indiqué à la lumière de ce que l'avenir semble nous réserver, à savoir des pressions de plus en plus fortes amenant les gens à changer d'emploi fréquemment, à retourner parfaire leur formation périodiquement et à se préparer à une retraite beaucoup plus longue et en meilleure santé. Par une combinaison de fonds de pension enregistrés, de régimes de retraite enregistrés et de modalités permettant de faire des emprunts enregistrés, le système fiscal encouragerait les contribuables à être beaucoup plus autosuffisants que dans un régime d'imposition du revenu annuel.

Nos recommandations visent à assujettir à l'impôt tous les revenus gagnés au cours de la vie en exigeant que les montants accumulés dans des régimes enregistrés soient convertis et imposés à un moment ou à un autre durant la vie du contribuable ou lors du décès de ce dernier, sous réserve de la possibilité de les transférer directement au conjoint comme cela est permis à l'heure actuelle. Un impôt sur la consommation irait plus loin en excluant les legs et autres dons de l'assiette d'imposition. Le Conseil a examiné et rejeté cette approche.

Nos recommandations sont également neutres du point de vue de la répartition du revenu. Les Canadiens à revenu moyen ou faible n'auraient pas à assumer des impôts plus élevés que ceux auxquels ils font face aujourd'hui; ceux dont le revenu se situe sous un seuil déterminé bénéficieraient d'un crédit d'impôt pour compenser l'incidence d'une taxe sur les transactions commerciales ou d'une taxe sur la valeur ajoutée qui serait appliquée uniformément; et tous auraient un meilleur accès aux régimes d'épargne enregistrés. En outre, tous les Canadiens seraient en mesure de profiter de l'augmentation du revenu qui découlerait d'une structure fiscale plus neutre.

Pour ce qui est du présent régime d'impôt sur le revenu des sociétés, nous avons essentiellement proposé d'élargir l'assiette de l'impôt et de réduire les taux statutaires, tout en maintenant au niveau actuel la part de cet impôt dans l'ensemble des recettes fiscales. De tels changements dans la structure de l'impôt sur les sociétés se répercuteront sur le fardeau fiscal applicable aux investissements actuels et futurs. L'ampleur et le sens de l'effet dépendront de l'industrie en cause, de la composition de l'actif et du ratio dette/avoir propre de l'entreprise. Les modifications doivent donc être mises en œuvre seulement après consultation. Mais nous tenons à souligner que le changement le plus important – une décélération de la déduction pour amortissement – serait contrebalancé dans une large mesure par la diminution des taux d'impôt statutaires.

Nos recommandations vont toutefois plus loin que le seul élargissement des assiettes fiscales et la réduction des taux puisque nous préconisons que l'assiette de l'impôt sur le revenu des sociétés corresponde plus étroitement au revenu réel plutôt qu'au revenu nominal. L'expérience passée nous a montré qu'un régime d'impôt sur le revenu des sociétés qui n'est pas indexé comporte des risques. L'indexation de l'impôt sur les sociétés doit être perçue comme une police d'assurance nécessaire pour garantir que toute recrudescence de l'inflation ne causera pas encore une fois des distorsions graves dans les décisions d'investissement ou ne donnera pas lieu au genre de rafistolage du système fiscal auquel on a assisté durant les années 70.

Une telle stratégie mènerait à la réduction du rôle de l'impôt sur les sociétés comme instrument servant à influer sur la répartition des investissements et transformerait celui-ci en retenue fiscale, qui serait alors corrigée adéquatement pour l'inflation et intégrée à l'impôt sur le revenu des particuliers. Bien qu'un tel système fiscal soit encore loin de l'idéal, il représenterait une amélioration considérable par rapport à ce que nous avons à l'heure actuelle, notamment si ces mesures étaient combinées aux changements que nous recommandons dans l'impôt personnel, les taxes de vente et les impôts sur les ressources.

La réforme de la taxe de vente fédérale s'impose depuis déjà un bon moment. Divers scénarios de réforme ont été débattus au cours des années, et le gouvernement fédéral examine présentement la possibilité de la remplacer par une taxe sur les transactions commerciales.

Nous sommes en faveur du remplacement de la taxe fédérale de vente par une taxe sur les transactions commerciales ou une taxe équivalente sur la valeur ajoutée pour les biens de consommation. Nous estimons que la

nouvelle taxe sur les transactions commerciales (sur la valeur ajoutée) devrait être imposée à un taux uniforme, avec aussi peu d'exemptions que possible dans les biens et services de consommation, de manière que la taxe soit à la fois simple et transparente. La « visibilité » ou la transparence de cette taxe pourrait aussi être accrue si elle était explicitement divulguée au point de vente.

Au minimum, on peut s'attendre que les recettes perçues par l'entremise de la nouvelle taxe sur les transactions commerciales remplaceront celles produites par l'actuelle taxe de vente fédérale. Elle pourrait générer des recettes supplémentaires, ce qui aiderait le gouvernement fédéral à abaisser d'autres taxes ou à réduire le déficit. Appliquée uniformément, une TTC équivaut à une taxe uniforme sur la consommation. Recourir à cette source de recettes plutôt qu'à un impôt progressif sur le revenu, sans crédits d'impôt compensatoires dans le cadre de l'impôt sur le revenu des particuliers, serait une mesure régressive qui toucherait les personnes et les régions à faible revenu. En outre, des taxes sur la consommation qui seraient trop élevées pourraient inciter des Canadiens, en particulier ceux qui sont à la retraite, à dépenser leur argent à l'étranger – là où les taxes de vente sont moins élevées ou inexistantes.

Alors que les membres du Conseil diffèrent d'opinion quant au rôle futur d'une TTC ou d'une TVA, le Conseil ne croit pas qu'en règle générale, la part des taxes de vente ou des taxes sur les transactions doive augmenter dans l'ensemble des recettes des gouvernements au Canada.

Les industries associées à l'exploitation des ressources sont dans une position unique en ce qui concerne les impôts qu'elles ont à verser et les dispositions fiscales auxquelles elles sont assujetties. En les analysant, il importe de faire la distinction entre les éléments souhaitables des régimes de redevances des provinces et les autres dispositions fiscales.

Les mesures que nous avons proposées – suppression graduelle des déductions fédérales pour épuisement gagné et des déductions provinciales au titre de la transformation – toucheraient surtout les compagnies minières. Leur incidence serait compensée par les diminutions recommandées dans les taux de l'impôt sur le revenu des sociétés. Compte tenu de l'état actuel de la plupart des marchés pour les produits minéraux, les déductions non encore utilisées au titre de l'épuisement gagné ne devraient pas être annulées et la recommandation à l'effet d'accorder des intérêts sur les pertes reportées devrait s'appliquer dans ce cas également. En ce qui a trait à la déduction au titre des ressources, il faudrait revenir à la pleine déductibilité des redevances et des impôts miniers. À défaut de cela, des progrès pourraient être accomplis en ne permettant pas la déduction d'une partie seulement des redevances en sus du montant de la déduction fédérale actuelle.

Enfin, nous avons signalé que l'impôt foncier intervenait pour une part plus élevée du taux marginal d'impôt effectif qui s'applique aux nouveaux investissements que ne le font l'impôt sur les sociétés ou les taxes de vente. Nous avons aussi fait observer que la plupart des administrations municipales imposaient plus lourdement les propriétés industrielles et commerciales que les propriétés résidentielles. Mais étant donné la complexité des arrangements financiers entre les gouvernements provinciaux et municipaux et le fait que l'impôt foncier est la plus importante source de recettes pour les municipalités, le Conseil a choisi de recommander que les gouvernements impliqués procèdent à une étude plus approfondie de ces questions.

Les gains à réaliser

L'objet principal de ce rapport était de voir comment la structure de la fiscalité au Canada pouvait être modifiée afin d'être mieux en mesure d'atteindre un certain nombre d'objectifs à plus long terme, notamment une affectation plus efficiente des ressources et, par le fait même, un niveau de vie plus élevé. Dans ce sens, la politique fiscale ne constitue pas un instrument approprié pour la poursuite d'objectifs macro-économiques à court terme, tels que l'expansion de l'emploi ou la réduction de l'inflation. Ce qui importe, pour la réalisation d'objectifs aussi immédiats, c'est le jeu combiné des politiques budgétaires – le niveau des taux d'impôt et des dépenses gouvernementales – et la politique monétaire.

Ceci dit, un gouvernement responsable aura à se demander si des changements dans la structure du système fiscal peuvent perturber sérieusement l'économie, peu importe l'ampleur des gains à long terme que l'on peut espérer. Pour voir si ses propositions pouvaient avoir des effets préjudiciables, le Conseil a simulé l'incidence globale des types de changements recommandés dans ce document, à l'aide du modèle CANDIDE. Sur la base d'hypothèses que l'on pourrait considérer comme plutôt rigoureuses ou pessimistes, les résultats de nos simulations indiquent clairement que des changements majeurs pourraient être apportés aux présents régimes d'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés sans conséquences défavorables d'importance significative.

Le modèle CANDIDE ne peut capter les effets favorables à plus long terme de nos propositions sur l'épargne et, par conséquent, sur les investissements intérieurs ou

étrangers nets (entrées moins sorties). Néanmoins, le modèle fait état de la possibilité de réaliser des gains d'efficience importants en raison d'une meilleure affectation des ressources. Plus précisément, il appert qu'une plus grande efficience permettrait de maintenir le PNB à son niveau actuel avec un niveau d'investissement plus faible, en augmentant la productivité de ces investissements. Á plus long terme, bien que l'on puisse s'interroger sur le montant exact de l'augmentation de l'épargne qui surviendrait suite à l'adaptation des Canadiens à la nouvelle structure fiscale, il ne fait aucun doute qu'il y aurait accroissement de la production, laquelle permettrait une diminution des taux d'imposition, tout en poursuivant la politique de réduction du déficit gouvernemental.

Comparaison avec la réforme fiscale aux États-Unis

La réforme fiscale que nous recommandons dans ce rapport a beaucoup de points en commun avec les réformes mises en œuvre ou proposées aux États-Unis, au Canada et dans d'autres pays. Ainsi, plusieurs pays – dont le Canada et les États-Unis – s'emploient à élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu des sociétés (en supprimant des stimulants) et à abaisser les taux d'imposition statutaires. Le but de ces réformes est d'accroître le rôle joué par le discernement des gens d'affaires – et de diminuer celui du système fiscal – dans le choix des investissements. De plus, nous préconisons que le revenu réel des entreprises, et non pas le revenu gonflé par l'inflation, soit assujetti à l'impôt.

Sur un autre plan important, celui de l'intégration des impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés, la législation fiscale américaine adoptée récemment diffère sensiblement des pratiques passées au Canada, des tendances dans les autres pays industrialisés et des recommandations présentées dans ce rapport. Les États-Unis sont l'un des rares pays membres de l'OCDE qui n'ont pas adopté de mesures en vue de réduire la double imposition qui frappe les actionnaires des entreprises, en cherchant à mieux intégrer l'impôt sur les particuliers et l'impôt sur les sociétés. À vrai dire, la législation fiscale adoptée récemment aux États-Unis a fait disparaître le dernier vestige d'intégration de ces deux impôts dans le système fiscal américain. Nous ne croyons pas que l'exemple des États-Unis devrait être suivi à cet égard; nos propositions vont d'ailleurs dans le sens d'une plus grande intégration des impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés au Canada.

Du côté de l'imposition des personnes, le déplacement que nous préconisons vers un impôt sur le revenu viager, par le biais d'un plus grand recours aux régimes d'épargne enregistrés, contraste avec les mesures adoptées récemment aux États-Unis en vue de réduire la déductibilité des épargnes et de confiner l'assiette de l'impôt personnel au revenu annuel plutôt que viager. Notre position se rapproche par ailleurs des dispositions fiscales américaines lorsque nous recommandons que les gains de capital soient imposés sur la même base que tout autre revenu, avec des changements compensatoires dans les taux d'imposition pour maintenir inchangée la répartition du revenu.

Les modifications que nous proposons ne devraient pas avoir d'effets défavorables sur l'attrait qu'exerce le Canada en tant que pays d'investissement disposant d'une main-d'œuvre hautement qualifiée. En fait, l'inverse a toutes les chances d'être vrai. Nos recommandations ne visent pas à accroître le fardeau fiscal global sur le revenu d'investissement des sociétés. Au total, les recettes prélevées sur l'assiette plus large de l'impôt sur le revenu des sociétés ne varieraient pas beaucoup, alors que les taxes de vente ne seraient plus perçues sur les biens de capital; par conséquent, les entreprises paieraient vraisemblablement moins d'impôt sur leur revenu d'investissement. Aux États-Unis, par contre, il est prévu que les recettes recueillies par le biais de l'impôt sur le revenu des sociétés augmenteront de 22 % au cours des cinq prochaines années pour financer la réduction de 5 % de l'impôt personnel. Cette hausse de l'impôt sur les sociétés contribuera certainement à rendre le Canada plus attrayant comme pays d'investissement.

Il est clair en outre que le fardeau de la hausse des impôts des sociétés aux États-Unis devra éventuellement être assumé par les gens; en fiscalité comme dans les autres domaines de l'économique, rien n'est gratuit. Bien que l'incidence à long terme de l'impôt sur le revenu des sociétés ne ressorte pas clairement, on s'attend en général à ce que le fardeau de la hausse de l'impôt sur les sociétés aux États-Unis soit supporté par les détenteurs d'actions – à court terme du moins. Comparées à nos propositions, les dispositions fiscales adoptées dans ce pays augmenteront le fardeau fiscal sur le revenu du capital à court terme, alors que les effets à plus long terme sont incertains.

Et sur un plan global ?

Enfin, en concourant à une meilleure répartition des investissements – et donc à une plus grande productivité – au sein de l'économie, nos recommandations contribueraient à améliorer la compétitivité globale du Canada

sur les marchés internationaux. Une telle stratégie contraste avec celle qui est suivie à l'heure actuelle, alors que l'on tente par le biais de déductions et d'exemptions de maintenir ou d'améliorer la position concurrentielle de certaine industries *aux dépens de la productivité* dans l'ensemble de l'économie. Mais le message qui importe ici, c'est que si le système fiscal peut contribuer à la poursuite d'une plus grande efficience dans l'affectation de nos ressources, notre compétitivité au sein de l'économie mondiale en bénéficiera sûrement.

Réserves et commentaires

Dian Cohen

Je considère que ce rapport apporte une contribution utile et stimulante aux discussions en cours sur la réforme fiscale. L'analyse et les recommandations qu'il renferme méritent d'être étudiées avec soin. Cependant, l'idée d'imposer les revenus sur une base viagère plutôt qu'annuelle, bien qu'en soi intéressante dans un contexte « idéal », me semble peu pratique et peu conforme aux réalités politiques et économiques de notre temps.

Diane Bellemare, Kalmen Kaplansky et Chaviva Hosek

Les questions fiscales et les dépenses publiques se prêtent, de par leur nature même, à des divergences d'opinion. Ainsi, chacun veut tirer avantage des dépenses gouvernementales, mais personne ne veut payer la note. Et pourtant, des réformes fiscales ont eu lieu, et se produisent encore, dans d'autres pays où elles suscitent un assez fort degré de consensus, comme nous l'avons vu aux États-Unis en 1986 et en Suède en 1982. L'expérience d'autres pays montre qu'il est possible de procéder à une réforme fiscale qui est politiquement acceptable par le grand public. À cette fin, la réforme doit reposer sur des notions de justice et d'équité largement partagées par la population. Les gens acceptent d'acquitter des factures qu'ils estiment justes. Autrement, ils seront tentés de ne pas les payer. En nous fondant sur ce principe élémentaire d'économie politique, nous devons formuler d'importantes réserves quant à l'orientation générale du rapport du Conseil et à ses recommandations précises concernant l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, ainsi que la taxe de vente.

Nous divergeons d'opinion avec nos collègues au sujet du rôle du régime fiscal et des critères d'une réforme éventuelle. Le rapport traite uniquement de la façon dont le régime fiscal influe sur le rendement des investissements et les décisions en matière d'épargne. Mais il se fonde sur une notion étroite et, à notre avis, erronée de l'efficience, qui ne tient aucunement compte de la justice distributive, de la capacité de payer ou du consensus public. Selon le rapport, le régime fiscal actuel « empêche l'économie de fonctionner à son plein potentiel en ralentissant le taux de formation du capital et en favorisant les investissements dans des projets qui présentent de l'attrait uniquement en raison d'un traitement fiscal préférentiel ». Mais les propositions formulées dans le rapport modifieraient la nature même de la fiscalité canadienne de sorte que leur adoption n'aurait pas, croyons-nous, une incidence neutre sur les recettes fiscales et sur la répartition du revenu. Comme les concepts de justice et d'équité mis de l'avant dans le rapport ne sont pas largement acceptés, les recommandations ne pourraient probablement pas donner lieu à la formation d'un consensus au Canada. De plus, nous croyons que si elles étaient appliquées, elles pourraient nuire à la performance de l'économie canadienne.

Pour être politiquement acceptable, une réforme fiscale doit se fonder sur des valeurs reconnues. À ce sujet, le document ne présente pas une analyse poussée des concepts d'équité et de justice. Le critère d'équité, mis de l'avant dans le rapport du Conseil, se fonde sur un horizon temporel reflétant la durée de vie. En d'autres termes, il repose sur le principe que la capacité contributive annuelle n'est pas un important critère d'équité. Par conséquent, le document suppose qu'il n'est pas essentiel que des personnes touchant le même salaire annuel paient le même impôt. Il *propose* que les Canadiens soient imposés sur la part de leur revenu qu'ils dépensent ou qu'ils ne déposent pas dans un régime enregistré d'épargne; il *suppose* que les épargnants seront imposés plus tard, durant leur vie, lorsqu'ils dépenseront éventuellement le revenu obtenu de leurs épargnes. Ce qui importe dans ce contexte, c'est que, sur leur vie entière, les personnes qui touchent le même revenu *devraient* payer le même montant d'impôt. Mais une vie entière est un horizon temporel très étendu. Personne ne pourra s'assurer ou vérifier que le principe de l'équité a été respecté sur une vie entière.

Nous croyons que le régime fiscal devrait comprendre une formule permettant de calculer le revenu moyen d'une personne sur un certain nombre d'années, de façon à ne pas pénaliser celles dont le revenu fluctue de façon sensible. Mais nous constatons avec inquiétude qu'exempter toutes les contributions aux régimes enregistrés d'épargne, pour ne taxer que le revenu dépensé durant une vie, représente en fait une taxe sur la consommation favorisant ceux qui peuvent se permettre d'épargner. À la longue, une telle taxe augmentera probablement les disparités de

revenu et de richesse. Bien sûr, on peut démontrer, sur papier, qu'un impôt fondé sur le revenu dépensé est équitable tout au cours d'une vie; cependant, les calculs théoriques et l'expérience de la vie réelle se révèlent complètement différents. Si nous comparons, par exemple, la pension promise sur papier au début de la vie active moyenne d'une personne, avec celle qu'elle touche vraiment, il nous faut alors admettre qu'il est impossible de planifier sur toute une vie.

Nous estimons que, pour la plupart des Canadiens, un régime fiscal juste est celui qui se fonde sur le concept de la capacité contributive annuelle. Adopté au Canada en 1972, ce principe a été appliqué lors de la récente réforme américaine. À ce sujet, comme une taxe sur la consommation ou un impôt fondé sur le revenu dépensé durant la vie aurait pour effet d'accroître les inégalités horizontales et de faire naître des situations où les gens touchant le même revenu annuel ne paieraient pas le même montant d'impôt, nous pensons que la population rejetterait – ou devrait rejeter carrément – une telle forme d'imposition. En fait, si une réforme fiscale de cette nature était appliquée, elle pourrait amener beaucoup de Canadiens à contester l'équité et la légitimité de leurs gouvernements.

L'un des principaux arguments à l'appui des changements proposés dans ce rapport est que le régime fiscal actuel taxe l'épargne plus d'une fois et, par conséquent, décourage l'épargne et l'investissement. Nous estimons qu'il s'agit là d'une proposition fallacieuse. L'argument se fonde sur l'idée que, comme les gens doivent payer de l'impôt sur tous leurs revenus, y compris celui qui provient de leurs épargnes, le taux de rendement net ou le taux de rendement après impôt n'est pas égal au taux du marché. À cela nous répondons : « Et puis alors » ? Aucun principe éthique ou moral n'exige que le taux de rendement de l'épargne, après impôt, soit égal au taux de rendement du marché, particulièrement durant les années où les taux d'intérêt nominaux et réels sont très élevés.

Le rapport nous présente un jugement de valeur selon lequel le régime fiscal ne devrait pas décourager l'épargne, en invoquant l'argument qu'il faut maintenir l'efficience au cours des années. Nous ne sommes pas d'accord. Le but ultime du régime fiscal n'est pas d'accroître l'épargne, mais plutôt d'assurer une juste répartition des coûts des dépenses publiques. Nous reconnaissons que, ce faisant, il ne doit pas nuire à la croissance économique.

D'ailleurs, il n'y a pas de problème d'épargne au Canada. Au contraire, l'un des principaux facteurs qui nuit à la croissance de l'économie canadienne tient au fait que la demande globale n'est pas suffisamment forte. Stimuler l'épargne ne peut que contribuer à réduire la demande globale et à créer plus de chômage. Tout comme le modèle CANDIDE, le rapport du Conseil suppose qu'une augmentation de l'épargne fera immédiatement croître l'investissement. Cela n'est pas forcément vrai. Les investisseurs placent leur argent lorsqu'ils sont convaincus qu'ils pourront vendre la production générée par leurs investissements. À l'heure actuelle, au Canada, les investissements ne souffrent pas d'un manque d'épargne; beaucoup de ressources financières, physiques et humaines sont inactives. Pour cette raison, un régime fiscal, qui a comme principal objectif d'accroître l'épargne, ne peut faire autrement que d'augmenter le chômage et nuire ainsi à la croissance de l'économie canadienne.

Pour ces raisons, nous n'endossons pas les recommandations qui contribueraient à fonder l'impôt des particuliers sur la consommation durant la vie entière plutôt que sur le revenu annuel. Nous nous opposons fortement, entre autres, à la recommandation n° 3 qui, en permettant une augmentation des montants admissibles aux régimes enregistrés d'épargne, entraînerait une détérioration de l'équité horizontale.

Nous ne nous opposons pas en principe à une réforme de la taxe de vente par l'instauration d'une taxe sur les transactions qui élargirait l'assiette fiscale pour y inclure les services et qui pourrait faire baisser le taux d'imposition courant. Cependant, malgré les prétentions contenues dans le rapport, nous soupçonnons que les changements proposés en ce qui touche l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés (particulièrement dans les recommandations nos 3, 4, 5, 11, 12 et 13) auraient pour effet de réduire les recettes fiscales de l'État et d'inciter le gouvernement fédéral à combler la perte en haussant le taux de la taxe sur les transactions. En fait, si le gouvernement choisissait d'augmenter ses recettes fiscales en haussant le taux de la taxe sur les transactions, on pourrait alors, avec raison, craindre l'apparition de pressions inflationnistes. Un tel changement dans la structure du régime fiscal, même s'il s'accompagnait d'un crédit accordé aux contribuables à faible revenu, serait au détriment des contribuables à revenu moyen qui auraient à supporter le fardeau de la réforme.

Dans l'ensemble, il est donc difficile de croire que si les propositions du Conseil étaient adoptées, elles n'auraient aucune incidence sur les recettes fiscales et sur la répartition du revenu, ou qu'elles généreraient les importants avantages sur le plan de la croissance que mentionne le rapport.

Enfin, bien que nous soyons opposés à l'orientation générale de ce rapport du Conseil, nous sommes d'avis qu'une réforme fiscale s'impose. Le régime actuel est

beaucoup trop complexe. L'assiette fiscale s'est érodée avec le temps et le régime actuel est inéquitable. Cependant, nous croyons qu'une véritable réforme doit tenir compte du principe de la capacité de payer au cours d'une année fiscale donnée. En outre, nous reconnaissons qu'en fin de compte, les recettes fiscales doivent servir à financer les services essentiels ainsi que les paiements de transfert aux personnes et aux régions, soit l'aspect « dépenses » du rôle de l'État. Les Canadiens s'attendent que leurs gouvernements élus assument leurs responsabilités publiques. À cet égard, il faut admettre qu'on n'a rien pour rien.

Raymond Koskie

J'ai pris connaissance des réserves exprimées par mes collègues, Diane Bellemare, Kalmen Kaplansky et Chaviva Hosek, et je partage leurs vues. J'aimerais toutefois y ajouter quelques commentaires.

Tant au Canada qu'à l'étranger, on admet généralement qu'il est devenu nécessaire de réformer les régimes fiscaux mis au point au cours des dernières décennies. Les pressions en faveur d'une telle réforme découlent surtout du fait que le régime fiscal actuel est perçu comme étant *injuste*. Cette préoccupation doit donc être prise en considération dans toutes les propositions de réforme du régime fiscal. Celles-ci doivent viser à corriger l'injustice du système de manière responsable, en le rendant plus *équitable*, tout en favorisant la *croissance* de l'économie canadienne. Bien sûr, la tâche est énorme. Néanmoins, nous devons nous y attaquer fermement, et le plus tôt sera le mieux. Bien que le Conseil déclare que :

> Nos recommandations visent donc à réduire ces pertes d'efficience et à instaurer un régime fiscal plus simple et plus équitable.

à mon humble avis, le rapport ne va pas très loin vers la réalisation de ces objectifs.

Les Canadiens sont insatisfaits de leur régime fiscal pour des raisons à la fois nombreuses et fondamentales. Chaque classe de contribuables a ses propres griefs au sujet des façons singulières dont leurs impôts sont prélevés. Toute proposition de réforme fiscale doit donc prendre en considération non seulement les griefs des contribuables aisés à revenu élevé et des grandes sociétés, mais aussi les griefs plus largement répandus des *gens ordinaires* qui, sans nul doute, portent la plus grande partie du fardeau fiscal. Malheureusement, le rapport du Conseil se penche surtout sur les préoccupations des sociétés canadiennes et des gens fortunés touchant un revenu élevé.

Les salariés canadiens sont très conscients des impôts qui sont déduits de leur chèque de paye. Ces prélèvements se font aussi régulièrement que le jour succède à la nuit et ne varient guère en fonction de circonstances spéciales. Les Canadiens ordinaires n'embauchent pas de planificateurs fiscaux et ne bénéficient pas des diverses dispositions qui permettent de réduire ou de différer les impôts. Ils se préoccupent d'avoir à supporter une charge fiscale d'autant plus lourde que d'importants groupes de Canadiens aisés réussissent pour une raison ou une autre à l'éviter.

Ces personnes ont donc de bonnes raisons d'être préoccupées par l'équité du régime fiscal actuel. Les sociétés canadiennes ont bénéficié de nombreuses dispositions fiscales qui leur permettent de réduire leurs impôts et, effectivement, de faire porter par d'autres le fardeau fiscal. Le Conseil recommande d'éliminer certaines de ces dispositions spéciales mais, d'autre part, il propose que les nouvelles recettes provenant de l'impôt sur les sociétés servent à réduire leur taux d'imposition. On n'a pas songé à la possibilité d'utiliser ces recettes *pour réduire le fardeau fiscal des Canadiens ordinaires*, comme tentent de le faire de récentes modifications fiscales adoptées aux États-Unis. De même, le Conseil propose d'éliminer la déduction au titre de l'épuisement gagné et les déductions accordées par les provinces au titre de la transformation pour les sociétés engagées dans l'exploitation des ressources, mais il ne dit rien au sujet de la façon dont devraient être utilisées les recettes fiscales additionnelles que ces changements permettraient de percevoir.

Le Conseil ignore également les considérations fondamentales de justice dans ses propositions de réforme du *régime d'impôt sur le revenu des particuliers*. Il reconnaît que l'exemption de 500 000 $ sur les gains en capital et le traitement privilégié accordé aux gains en capital sont injustes et ne répondent à aucun objectif économique. Il recommande que les gains en capital soient imposés comme tout autre revenu et que soit éliminée la déduction de 500 000 $ sur les gains en capital. Mais, encore ici, il propose d'utiliser les recettes fiscales additionnelles résultant de ces changements non pas pour réduire les impôts acquittés par l'ensemble des Canadiens, mais pour réduire seulement les taux d'imposition frappant les tranches de revenu les plus élevées. Au lieu de chercher quelle serait la meilleure façon d'utiliser les recettes fiscales additionnelles provenant de l'imposition des gains en capital, le Conseil se contente de proposer qu'on prenne de l'argent dans la poche gauche du contribuable aisé pour le remettre dans sa poche droite.

Le Conseil recommande un « impôt sur le revenu viager » qui est en substance un impôt sur les *dépenses*

de consommation des particuliers durant leur vie entière. Peu de contribuables seront familiers avec l'expression « impôt sur le revenu viager ». L'accent mis sur cette expression dans le rapport a pour effet de rendre obscure ce qui est réellement visé, soit un impôt sur le revenu consommé. L'application de ce concept plutôt radical aurait une incidence nettement *régressive*, en ce qu'il ignore la capacité de payer du contribuable. En réponse à la question à savoir si ce concept modifierait le fardeau fiscal, le Conseil déclare :

> Celui-ci ne changerait pas beaucoup.

Si le Conseil est aussi préoccupé qu'il le dit au sujet de la « justice » et de « l'équité », pourquoi alors recommande-t-il une mesure qui ne vise aucunement à alléger le fardeau fiscal des contribuables à faible revenu en exigeant une juste contribution de l'important groupe de personnes qui, bien qu'elles touchent des revenus élevés, ne paient pas ou presque pas d'impôt ? Voilà à quoi se résument les efforts du Conseil en vue de rendre le régime fiscal plus « juste ».

À mon avis, le Conseil affiche un optimisme injustifié en espérant que cette taxe sur la consommation stimulera l'épargne et provoquera une importante augmentation de l'investissement, de sorte que :

> Avec l'accroissement des immobilisations en bâtiments, machinerie et matériels, la productivité de la main-d'œuvre et la production augmenteraient. Les meilleures perspectives d'emploi et les salaires réels plus élevés profiteraient avant tout à ceux qui sont sur le marché du travail.

Cependant, ces conclusions ignorent totalement l'opinion très répandue selon laquelle les Canadiens figurent déjà parmi les plus grands épargnants au monde. De là surgit la question : Avons-nous besoin de plus d'épargne ? D'ailleurs, comment pouvons-nous savoir si l'épargne additionnelle sera investie comme l'espère le Conseil ? Il est intéressant de rappeler en quels termes William Mulholland, président de la Banque de Montréal, a traité de ce problème lors d'une récente entrevue accordée au magazine *Maclean's* :

> C'est aberrant ! Le système monétaire mondial est *inondé de liquidités*, mais celles-ci ne sont pas employées de façon productive comme elles l'étaient autrefois. Les gens trouvent plus facile de faire de l'argent avec de l'argent que de fabriquer de nouveaux biens ou de meilleurs produits, ou de mobiliser de nouvelles ressources. Tôt ou tard, cela coûtera très très cher. Il y a de quoi être inquiet (italique ajouté).

Le rapport du Conseil souffre d'une grave lacune en ne recommandant pas d'adoption de stimulants qui encourageraient les épargnants à investir leur argent dans l'industrie canadienne, en supposant qu'il existe un besoin pour ce genre d'investissement.

Aucune donnée n'est présentée dans le rapport à l'appui du prétendu besoin d'accroître les immobilisations en « bâtiments, machines et biens d'équipement », et d'assurer ainsi une « augmentation des occasions d'emploi et des salaires réels ». On ne reconnaît pas non plus dans le rapport que l'un des nombreux problèmes de notre économie consiste à persuader les gens, tant au pays qu'à l'étranger, d'acheter davantage de produits canadiens. Nous ne devons négliger aucun effort pour *stimuler la demande* pour nos produits. Or, l'imposition d'une taxe sur la consommation ne servirait qu'à réduire cette demande, ce qui serait sûrement un résultat indésirable. Bref, à mon avis, il y a bien peu d'arguments à l'appui de l'imposition d'une taxe sur la consommation.

Les recommandations du rapport ne répondent pas réellement aux besoins de réforme fiscale au Canada. Cette réforme exige en effet des réponses claires à des questions difficiles, et le Conseil a éludé ces questions, de sorte qu'il n'a même pas eu à y répondre. S'il soutient qu'il faut maintenir la répartition courante du fardeau fiscal entre le secteur des sociétés et celui des particuliers, il doit nous présenter une justification économique du statu quo. Nous avons également besoin de savoir dans quelle mesure la répartition du fardeau fiscal influe sur le niveau de la demande globale, et donc sur le niveau de la croissance économique au Canada. Si le Conseil propose d'abaisser les taux d'impôt des sociétés en vue d'attirer de nouveaux investissements au pays, il doit nous démontrer que ces impôts moins élevés constituent le moyen le plus efficace d'encourager ces investissements. Il faudrait, avant d'offrir aux sociétés canadiennes d'importantes réductions de leurs taux d'imposition, effectuer une étude en profondeur sur les divers moyens d'encourager les investissements au Canada.

La recommandation du Conseil visant à permettre aux contribuables de déduire jusqu'à 25 ou 30 % de leur revenu au titre de contributions à des régimes enregistrés d'épargne marque un important pas en arrière. En effet, cette mesure jouerait surtout à l'avantage de ceux qui ont un revenu élevé et qui peuvent ainsi accumuler d'importantes sommes dont ils n'ont pas réellement besoin. Les familles canadiennes à revenu moyen ne peuvent pratiquement pas, à même leur revenu, mettre de l'argent de côté et ne pourraient donc pas prendre avantage de cette forme de déduction. Cette recommandation permettrait donc à de riches Canadiens de se prévaloir

d'importantes déductions d'impôt, ainsi que de reporter les impôts applicables au rendement obtenu sur l'épargne tant que celui-ci demeurerait dans un régime enregistré. De cette manière, pendant que les salariés ordinaires paieraient des impôts à chacun de leur chèque de paye, les Canadiens à revenu plus élevé, ayant la chance d'épargner d'importantes sommes d'argent, seraient en mesure de bénéficier d'importantes déductions et de reporter les impôts applicables aux intérêts, dividendes et gains de capitaux obtenus sur cette épargne aussi longtemps que ces revenus de placement seraient laissés en dépôt dans un régime enregistré d'épargne. Cette recommandation est carrément injuste. Elle aurait pour effet de retirer de l'assiette fiscale d'importantes sommes épargnées par des Canadiens bien nantis et, par le fait même, de transférer cette portion du fardeau fiscal actuel aux Canadiens moins bien nantis.

Le Conseil n'apporte aucune raison convainquante pour recommander l'adoption de mesures aussi généreuses à l'égard des contribuables à revenu élevé. Il ne démontre pas non plus que l'économie canadienne a besoin de plus d'épargne et de moins de consommation, et il n'examine pas d'autres mécanismes susceptibles de favoriser l'épargne chez les Canadiens. Il se dit préoccupé par la « double imposition » de l'épargne. Toutefois, le régime fiscal actuel ne conduit pas à une double imposition de l'épargne. Il perçoit des impôts sur tout revenu provenant d'activité productive distincte. C'est le revenu engendré par une activité productive qui est imposé, et le contribuable en garde toujours une part qu'il peut répartir entre la consommation et l'épargne. Lorqu'il investit ses épargnes, il les injecte dans une autre activité productive qui engendre son propre flux de revenu, comportant lui-même un taux d'imposition. Il ne s'agit donc pas vraiment d'une double imposition, mais bien plutôt d'une imposition s'appliquant à deux activités productives bien distinctes.

En ce qui concerne les diverses formes de taxe de vente, le Conseil reconnaît que leur incidence, même dans le cas de la taxe sur les transactions commerciales, est régressive et il recommande au gouvernement fédéral de ne pas recourir à une telle taxe sur les transactions ou à toute autre forme de taxe de vente en vue d'augmenter ses recettes fiscales. Cette proposition est raisonnable, car elle reconnaît que les taxes de vente sont exigées de tous les Canadiens, sans égard à leur capacité de payer. Il faudrait, pour minimiser les aspects les plus injustes de la taxe de vente, en exempter les biens et les services essentiels. Ainsi, la taxe projetée sur les transactions ne devrait pas s'appliquer aux aliments, à l'habitation, aux vêtements ou aux services et produits médicaux. Autrement, ce fardeau fiscal se répercutera sans doute sur le consommateur sous forme de prix plus élevés pour l'achat de biens essentiels.

Les Canadiens se préoccupent également de la portée d'autres déductions importantes, telles que celles afférentes aux frais de scolarité et aux déboursés au titre des soins médicaux et de la garde des enfants (compte tenu, particulièrement, du nombre croissant de familles monoparentales), ainsi qu'aux dépenses reliées à un emploi. Ces déductions ne couvrent pas les *coûts réels* qu'occasionnent ces dépenses. Les personnes concernées ont droit de savoir pourquoi les entreprises sont autorisées à déduire le plein montant de leurs coûts, alors que les salariés sont strictement limités aux dépenses touchant l'enseignement, les soins médicaux, la garde des enfants et l'emploi. Ces préoccupations auraient mérité la même attention et le même intérêt que le Conseil a démontrés pour d'autres problèmes fiscaux.

En dernier lieu, les Canadiens s'interrogent – et à juste titre – sur la pratique largement répandue chez les personnes à revenu élevé et les grandes sociétés de faire appel à des planificateurs fiscaux en vue de réduire et de reporter leurs impôts. Il faudra, de toute urgence, effectuer des recherches sur la portée des techniques de planification fiscale utilisées au Canada et sur leur incidence économique. De même, la possibilité de réformer la *Loi de l'impôt sur le revenu* en vue d'interdire les transactions qui ont strictement pour but de réduire les impôts – et qui ne sont donc pas liées à la conduite normale des affaires – devrait être sérieusement examinée. Les États-Unis et le Royaume-Uni ont, pour leur part, imposé des restrictions sur les dispositions permettant aux particuliers et aux sociétés à revenu élevé d'éviter de payer leur juste part d'impôt au moyen d'arrangements complexes qui ont expressément pour but de réduire ou de reporter les impôts, et qui ne sont pas justifiés du point de vue commercial.

En résumé, donc, non seulement l'orientation générale du rapport est-elle fausse, mais il appert également que certains aspects vitaux de notre régime fiscal et de notre économie n'ont pas été suffisamment examinés ou ont été simplement négligés. Ces graves lacunes ne peuvent que nuire au sérieux dont a fait preuve le Conseil en voulant établir un consensus sur un sujet aussi délicat.

À mes yeux, la réforme fiscale doit être envisagée avec prudence et se préoccuper des problèmes et des besoins de tous les contribuables, qu'il s'agisse des particuliers ou des sociétés. À cet égard, je souscris aux vues exprimées par Robert Brown, vice-président de la firme de comptables agréés Price Waterhouse, qui déclarait

récemment au sujet du projet de réforme fiscale du gouvernement fédéral :

> De fait, l'ensemble du projet de réforme fiscale doit être étiqueté « dangereux – manipuler avec soin ». Et il poursuivait en disant : Nous risquons de nous embarquer, au Canada, dans une réforme fiscale fondamentale, sans la préparation et les consultations nécessaires. (*The Globe and Mail*, le 25 novembre 1986.)

Appendices

Appendice A

Études sur l'imposition de l'épargne et de l'investissement préparées pour le Conseil économique du Canada

Androkovich, R., M. J. Daly et F. Naqib, « The impact of RRSPs on capital accumulation with progressive personal taxes », Document n° 309, Conseil économique du Canada, Ottawa, juin 1986.

Bartholdy, J., J. Mintz et G. Fisher, « Taxation and the financial policy of firms: Theory and empirical applications to Canada », Conseil économique du Canada (à paraître).

Bird, R. M. et D. J. S. Brean, « The interjurisdictional allocation of income and the unitary taxation debate », Document n° 304, Conseil économique du Canada, Ottawa, mai 1986.

Boadway, R., N. Bruce et C. M. Beach, *La fiscalité et l'épargne au Canada*, Conseil économique du Canada (à paraître).

Burgess, D. F., « On the importance of an endogenous domestic savings response for capital income taxation in open economies », Document n° 291, Conseil économique du Canada, Ottawa, janvier 1986.

_____, « On the relevance of export demand conditions for capital income taxation in open economies », Document n° 287, Conseil économique du Canada, Ottawa, septembre 1985.

Cloutier, E., « Taxes and the labour supply of married women in Canada », Document n° 305, Conseil économique du Canada, Ottawa, mai 1986.

Dahlby, B. et A. Macnaughton, « Taxation of life insurance in Canada », Document n° 313, Conseil économique du Canada, Ottawa, septembre 1986.

Daly, M. J., « Some pitfalls on the road to a neutral tax system », *Economics Letters* (à paraître).

_____ et J. Jung, « The taxation of corporate investment income in Canada: An analysis of marginal effective tax rates », *Revue canadienne d'économique* (à paraître).

_____, _____, P. Mercier et T. Schweitzer, « The taxation of capital income in Canada: A comparison with Sweden, the U.K., the U.S.A, and West Germany », Document n° 289, Conseil économique du Canada, Ottawa, septembre 1985; à paraître également dans *Canadian Tax Journal*, 1987.

_____, « A comparison of effective marginal tax rates in Canadian manufacturing », Document n° 293, Conseil économique du Canada, Ottawa, janvier 1986; paru également dans *Canadian Tax Journal*, vol. 33, n° 6, novembre-décembre 1985, pp. 1154-1192.

_____, « The importance of arbitrage and inflation assumptions for effective marginal tax rate calculations », Conseil économique du Canada (à paraître); une version abrégée de cette étude a été publiée dans *Economics Letters*, vol. 21, 1986, pp. 189-193.

Daly, M. J., J. Jung et T. Schweitzer, « Towards a neutral capital income tax system », Conseil économique du Canada (à paraître); paru également dans *Canadian Tax Journal*, vol. 34, n° 6, novembre-décembre 1986.

Daly, M. J. et F. Naqib, « Designing a nondistortionary personal tax system for Canada », Document n° 267, Conseil économique du Canada, Ottawa, novembre 1984; aussi paru dans *Economics Letters*, vol. 18, 1985, pp. 209-212.

_____, _____ et G. Lastman, « The role of tax-deductible saving in the transition from a progressive income tax to a progressive consumption tax », Document n° 308, Conseil économique du Canada, Ottawa, juin 1986.

Damus, S., « Micro-computer simulation of a general equilibrium model of Canada », Document n° 311, Conseil économique du Canada, Ottawa, août 1986.

_____, P. Hobson et W. Thirsk, « The welfare effects of property taxation in an open economy », Conseil économique du Canada (à paraître).

Davies, J. et F. St-Hilaire, *Diverses options de réforme de l'imposition des revenus du capital au Canada – Leurs effets sur l'efficience et la distribution du revenu*, Conseil économique du Canada (à paraître).

Domingue, R.-P., « Évaluation des rentes imputées appartenant aux propriétaires occupants et conséquences du traitement fiscal », Conseil économique du Canada (à paraître).

Éthier, M. et D. Simard, « Marginal effective tax rates in the Alberta oil industry », Document n° 314, Conseil économique du Canada, Ottawa, janvier 1987.

Gagnon, J.-M., J.-M. Suret et D. Morissette, « L'inférence des taux marginaux d'impôt à partir de cours boursiers », Conseil économique du Canada (à paraître).

_____, « Fiscalité et l'endettement des entreprises canadiennes », Conseil économique du Canada (à paraître).

Gauthier, D., « Savings and taxes in a life cycle growth model with age-earnings profile », Document n° 288, Conseil économique du Canada, Ottawa, septembre 1985.

_____, « Taxation and life cycle savings behaviour in a small open economy », Document n° 306, Conseil économique du Canada, Ottawa, juin 1986.

Grady, P., « Indexation and the taxation of business and investment income », Document n° 283, Conseil économique du Canada, Ottawa, juin 1985.

Hartle, D. G., « Political economy of tax reform: Six case studies », Document n° 290, Conseil économique du Canada, Ottawa, janvier 1986.

Hettich, W. et S. Winer, « Blueprints and pathways: The shifting foundations of tax reform », Document n° 268, Conseil économique du Canada, Ottawa, novembre 1984; aussi paru dans *National Tax Journal*, vol. 38, décembre 1985.

Hobson, P., « The property tax: A survey », Conseil économique du Canada (à paraître).

Jenkins, G. P., « The impact of inflation on corporate taxes and the cash flows of business », Document n° 286, Conseil économique du Canada, Ottawa, septembre 1985; aussi paru dans *Canadian Tax Journal*, vol. 33, n° 4, juillet-août 1985, pp. 759-785.

_____, « The role and economic implication of the Canadian dividend tax credit », Document n° 307, Conseil économique du Canada, Ottawa, juin 1986.

_____, *L'impôt, l'inflation et le rendement du capital au Canada, 1965-1981*, Conseil économique du Canada (à paraître).

_____, « Cost effectiveness of after-tax financing: Flow-through shares in Canada », Conseil économique du Canada (à paraître).

Mercier, P., « Taux marginaux d'impôt effectifs de l'habitation à propriétaire occupant au Canada », Conseil économique du Canada (à paraître).

_____, « Taux marginaux d'impôt effectifs du logement locatif incluant l'impôt sur la récupération », Conseil économique du Canada (à paraître).

Mintz, J., « L'impôt et la prise de risques », Conseil économique du Canada (à paraître).

Thirsk, W. R., « Indirect federal taxes, the cost of capital and the issue of tax incidence », Document n° 294, Conseil économique du Canada, Ottawa, janvier 1986.

Appendice B

La structure fiscale actuelle

L'impôt sur le revenu des particuliers

La plus grande partie de l'impôt sur le revenu des particuliers est prélevée sur les traitements et salaires. Cet impôt est direct et il est généralement recueilli à la source. Mais les particuliers encaissent aussi des revenus considérables en provenance de placements divers, dont certains sont imposables – les épargnes non enregistrées – et d'autres non imposables – les régimes d'épargne enregistrés – jusqu'au moment où ils sont « désenregistrés ».

Le régime fédéral d'impôt sur le revenu des particuliers comporte une structure de taux progressive, avec une exemption de base et un taux marginal statutaire maximum de 34 %. Lors du budget de 1986, une surtaxe fut ajoutée au barème de base. Pour 1987 et les années subséquentes, la surtaxe sera de 3 % pour tous les contribuables. Toutes les provinces à l'exception du Québec – qui a son propre régime d'impôt sur le revenu des particuliers – expriment leur taux d'imposition en pourcentage de l'impôt fédéral. Les taux d'imposition varient d'une province à l'autre, de sorte que le taux statutaire combiné (fédéral et provincial) maximum va de 52,5 % au Yukon à 60,3 % au Québec.

En vertu du présent régime d'impôt sur le revenu des particuliers au Canada, les exemptions de base et les tranches d'imposition sont partiellement indexées au coût de la vie. Depuis 1986, le taux d'indexation de l'impôt correspond à la partie du taux de croissance de l'indice des prix à la consommation qui dépasse 3 %.

Les revenus du capital sont imposés à plusieurs niveaux. D'abord, comme bénéfices réalisés par une entreprise, ils sont soumis à l'impôt. Les bénéfices après impôt sont ensuite distribués sous forme de dividendes ou encore conservés par l'entreprise pour être réinvestis. Les dividendes ont donc été taxés une première fois au niveau de l'entreprise. Les imposer à nouveau au niveau des particuliers constituerait de la double imposition. Dans le système fiscal canadien, le fardeau de la double taxation est atténué par l'application d'un coefficient de majoration et d'un crédit d'impôt. Mais l'intégration des revenus provenant de dividendes est incomplète. Plus la tranche d'imposition du contribuable est élevée, plus est marqué le degré de sous-intégration. La réduction du coefficient de majoration et du crédit d'impôt à 33,33 % décrétée dans le budget de 1986 a eu pour effet de rendre encore plus incomplète l'intégration des dividendes versés par les grandes sociétés. Du même coup, toutefois, la diminution du crédit d'impôt a simplifié l'intégration des revenus personnels et des revenus des sociétés pour les actionnaires de sociétés canadiennes à capital fermé.

Les bénéfices non répartis contribuent généralement à faire augmenter la valeur d'une entreprise et des actions de celle-ci, donnant ainsi lieu à un gain de capital pour les détenteurs de ces actions. Comme les bénéfices non répartis ont déjà été imposés au niveau de l'entreprise, l'imposition des gains de capital entre les mains des particuliers peut entraîner une double taxation, selon les circonstances. Le budget fédéral de 1985 prévoyait une exemption cumulative des gains de capital jusqu'à concurrence de 500 000 $ au cours de la vie du contribuable, mesure devant être introduite graduellement entre 1985 et 1990. Si elle est effectivement introduite, cette disposition aura probablement pour effet d'exempter la plupart des contribuables de l'impôt sur les gains de capital, en autant que le Canada ne connaisse pas de période de forte inflation dans l'avenir.

Une part importante de l'épargne personnelle au Canada est investie dans des instruments non imposables tels que les régimes enregistrés de pension et les régimes enregistrés d'épargne-retraite. En 1983, les cotisations à des REP et à des REER se sont élevées à au moins 9,1 milliards de dollars – soit environ 23 % de l'épargne personnelle (qui était de 39 milliards de dollars). Les lois sur l'impôt des particuliers fixent un plafond aux contributions annuelles faites à des REP ou à des REER. Dans le budget de 1985, la limite des contributions pour l'année fiscale 1986 a été fixée à 18 % du revenu gagné jusqu'à concurrence d'un montant maximum de 7 500 $. Ce montant doit s'élever jusqu'à 15 500 $ en 1990 pour être indexé au coût de la vie par la suite.

Les contributions à des REP et à des REER sont déductibles du revenu imposable pour l'année au cours de laquelle elles ont été faites, et les montants retirés sont imposables. Ainsi, les contributions aux REP et aux REER donnent lieu à un report de l'impôt. Si, au moment

de la retraite, le contribuable se trouve dans une tranche d'imposition inférieure à celle dans laquelle il était lorsqu'il a fait ses contributions, alors le recours à ces instruments d'épargne lui permettra de réduire la valeur actualisée de ses obligations fiscales globales. Les dispositions relatives aux REP et aux REER constituent en quelque sorte une formule d'étalement du revenu sur l'ensemble de la vie qui, en présence d'un barème progressif des taux de l'impôt sur le revenu des particuliers, a pour effet de réduire le fardeau fiscal viager du contribuable. Dans le présent système, toutefois, les revenus d'intérêts réalisés dans le cadre des REP et des REER sont imposés moins lourdement que les revenus provenant d'actions gagnés par le biais de ces mêmes instruments – une caractéristique qui, bien entendu, va à l'encontre de l'objectif d'un impôt sur le revenu globalement neutre. La différence de traitement est attribuable à deux facteurs. En premier lieu, aucun crédit semblable au crédit d'impôt pour dividendes n'est accordé en regard de l'impôt sur le revenu des sociétés. En second lieu, les gains de capital accumulés dans le cadre de ces régimes sont imposés pleinement lorsqu'ils sont réalisés.

Dans un système d'impôt progressif, un contribuable dont le revenu imposable varie beaucoup d'une année à l'autre mais s'établit en moyenne à 20 000 $ paiera beaucoup plus d'impôt qu'un autre contribuable dont le revenu annuel est toujours de 20 000 $. La suppression des inéquités de ce genre exige l'adoption d'une quelconque formule d'étalement du revenu. Le système d'impôt sur le revenu des particuliers actuellement en vigueur au Canada comporte deux importants mécanismes d'étalement du revenu. Les agriculteurs et les pêcheurs – qui sont particulièrement exposés aux fluctuations de revenu – ont depuis des années la possibilité d'étaler leur revenu sur des périodes de cinq années consécutives. L'étalement sur les années futures, qui est à la disposition de tous les contribuables, a été introduit en 1982 en remplacement de dispositions antérieures relatives à la moyenne générale. Toutefois, peu de contribuables se prévalent de cette option pour le moins compliquée; elle est surtout employée par les artistes, les écrivains, les athlètes professionnels et d'autres contribuables dont les revenus varient considérablement.

Divers dégrèvements, crédits et déductions offerts par le régime d'impôt sur le revenu des particuliers ont permis à certains contribuables de ne payer que peu d'impôt, voire pas du tout. En 1983, par exemple, sur plus d'un million de contribuables ayant déclaré des revenus de 40 000 $ ou plus, près de 15 000 (soit 1,5 %) n'ont payé aucun impôt, alors que plusieurs autres n'en ont payé que très peu. Une bonne partie de ces cas ne représenterit qu'une illusion statistique attribuable au fait qu'on se réfère aux revenus bruts avant déduction de toutes les dépenses encourues pour les gagner. Quoi qu'il en soit, cette situation va à l'encontre de la notion d'équité que se font la plupart des gens. Par conséquent, un impôt minimum est en vigueur depuis le 1er janvier 1986.

Si l'impôt minimum est plus élevé que l'impôt qu'un contribuable aurait normalement à payer, la différence est versée au titre de l'impôt minimum pour l'année en question. Cette somme peut être utilisée comme crédit au cours des années futures, lorsque le fardeau fiscal normal du contribuable dépasse son impôt minimum.

L'impôt sur le revenu des sociétés

La loi fédérale de l'impôt sur le revenu s'applique à toutes les sociétés qui ont des revenus. Il y a deux genres de revenus d'affaires : les revenus d'exploitation et les revenus hors exploitation. Les revenus d'exploitation proviennent des activités productives des employés de l'entreprise, alors que les revenus hors exploitation proviennent des placements que celle-ci a faits. Notre attention se portera ici sur la première catégorie, c'est-à-dire les revenus qui correspondent à la différence entre les recettes réalisées par l'entreprise et les coûts d'exploitation, tels que définis dans la *Loi de l'impôt sur le revenu.*

Le taux de l'impôt de base sur le revenu des sociétés est présentement de 46 % en vertu de la loi fédérale en vigueur. Cependant, ce taux n'est que le point de départ d'un barème relativement complexe de taux d'imposition. Ainsi, le taux de base fait l'objet d'un abattement de 10 % au titre de l'impôt provincial sur le revenu des sociétés. Les taux des provinces varient entre 5,5 et 16 %. Au Québec, en Ontario et en Alberta, l'assiette de l'impôt provincial sur le revenu des sociétés diffère quelque peu de l'assiette de l'impôt fédéral, mais les différences sont d'importance mineure. En 1986, les grandes sociétés étaient assujetties à une surtaxe de 5 % en plus de l'impôt fédéral de base. À compter du 1er janvier 1987, cette surtaxe a été remplacée par une surtaxe de 3 % qui s'applique à l'ensemble des revenus de l'entreprise. Le taux de l'impôt fédéral de base inscrit dans la loi diminuera de 1 point de pourcentage par année en 1987, 1988 et 1989, à compter du 1er juillet 1987.

Un taux spécial de seulement 40 % s'applique aux entreprises engagées dans des activités de fabrication ou de transformation en vertu de la loi fédérale; ce taux fait aussi l'objet d'un abattement au titre de l'impôt provincial sur les sociétés.

La déduction fédérale pour les petites entreprises permet aux sociétés à capital fermé contrôlées par des intérêts

canadiens de bénéficier d'un taux d'imposition réduit sur les premiers 200 000 $ de revenus annuels d'exploitation au Canada. Cette déduction a pour effet de réduire le taux de l'impôt fédéral – avant l'abattement de 10 % – à 25 % dans le cas des sociétés non engagées dans des activités manufacturières et à 20 % dans les cas de celles qui ont de telles activités. À compter du 1er juillet 1989, ces taux vont être ramenés à 23 et à 18 %, respectivement. Les taux de l'impôt provincial pour les entreprises non manufacturières varient de 10,5 % en Ontario à zéro au Nouveau-Brunswick; les taux de l'impôt provincial pour les entreprises engagées dans des activités de fabrication varient quant à eux de 10,5 % en Ontario à zéro au Nouveau-Brunswick et en Saskatchewan.

Le calcul du revenu imposable permet de déduire des recettes le coût du capital utilisé ou l'amortissement. L'amortissement pour fins d'impôt est souvent beaucoup plus rapide que la dépréciation économique ou réelle, ce qui peut avoir des conséquences importantes du point de vue des obligations fiscales d'une entreprise.

Parce qu'il permet de reporter l'impôt à payer, l'amortissement accéléré équivaut à un prêt sans intérêt de la part du gouvernement, ce qui revient à réduire le taux d'imposition de l'entreprise qui en bénéficie. La valeur de cette mesure augmente de concert avec le taux d'impôt, le taux d'amortissement du capital et la durée de vie économique de l'élément d'actif. L'avantage fiscal ainsi conféré apparaît dans les livres de l'entreprise sous la forme d'une obligation fiscale reportée.

En règle générale, l'amortissement pour fins d'impôt – qui est basé sur le prix d'achat d'un élément d'actif – est plus rapide pour les machines que pour les bâtiments. Par exemple, le matériel utilisé pour la fabrication, les réservoirs pour l'entreposage de l'eau et des produits pétroliers, l'équipement motorisé servant à la manutention et le matériel électrique destiné à l'exploitation peuvent être amortis en seulement trois ans, même si la durée économique estimative de cette catégorie de biens est de plus de 18 ans. La durée utile de la plupart des bâtiments est d'environ 40 ans. Les terrains et les stocks sont considérés comme des éléments d'actif qui ne se déprécient pas et ne sont donc pas admissibles à l'amortissement.

La bonne conduite des affaires exige que les entreprises détiennent des stocks de matières premières et de biens intermédiaires avant que ceux-ci ne soient utilisés ou vendus. En vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, ces stocks sont évalués selon la méthode de l'épuisement successif (FIFO). Cette convention ne suscite que peu de problèmes lorsque les prix demeurent stables. Au cours des périodes d'inflation, toutefois, le prix de remplacement des stocks peut être beaucoup plus élevé que le prix d'acquisition à l'origine. Ainsi, la différence entre le prix de vente et le prix d'achat peut comporter un profit illusoire, qui est assujetti à l'impôt en vertu des dispositions de la loi actuelle. Dans le but d'atténuer l'effet de distorsion attribuable à l'inflation, une déduction de 3 % au titre des stocks fut introduite dans le budget de 1977. Cette mesure fut cependant abolie dans le budget de 1986.

L'impôt des sociétés étant en définitive axé sur les revenus du capital, les entreprises peuvent déduire de leurs revenus d'affaires les coûts qu'elles encourent au titre des intérêts. La double taxation dont nous faisions mention plus tôt est donc restreinte aux revenus provenant d'actions. Cette situation favorise le recours au financement par voie d'emprunt puisque le fisc ne frappe le capital emprunté qu'une seule fois plutôt que deux. Dans les périodes d'inflation, l'incitation à recourir à l'emprunt est encore plus forte car les intérêts – déductibles pour fins d'impôt – versés sur la dette comportent une part de remboursement du principal en termes réels. Il est impossible de déterminer si les entreprises tirent suffisamment avantage du traitement fiscal des intérêts au cours des périodes d'inflation pour être compensées de façon adéquate en regard de l'incidence des déductions pour amortissement (accéléré) basé sur les coûts d'acquisition à l'origine et la déduction au titre des stocks. Le résultat net variera selon les industries et les entreprises.

Le crédit d'impôt à l'investissement a été introduit en 1975 dans le but d'encourager les investissements; les dispositions de la loi ont été modifiées et étendues à plusieurs reprises depuis. Le taux du crédit à l'investissement varie selon la catégorie d'amortissement à laquelle appartient le bien de capital visé et l'emplacement de celui-ci. Les régions à faible croissance bénéficient d'un taux spécialement élevé. Ainsi, le taux le plus élevé – 60 % du montant investi – s'applique aux investissements faits dans la région du Cap Breton. La base de l'amortissement est réduite en proportion de la valeur du crédit d'impôt à l'investissement. Dans le discours du budget de 1986, le gouvernement a annoncé la suppression graduelle du crédit d'impôt général à l'investissement à compter de 1987. Les crédits d'impôt à l'investissement qui s'appliquent dans les régions à faible croissance continueront à être offerts.

Les sociétés doivent faire des bénéfices afin de pouvoir tirer pleinement parti des divers dégrèvements, crédits et déductions prévus aux termes des dispositions du régime d'imposition des sociétés. Une absence de bénéfices peut s'avérer tout particulièrement coûteuse pour les petites

entreprises en croissance rapide qui n'ont souvent pas le degré de diversification nécessaire pour se prévaloir de toute la gamme des crédits et dégrèvements offerts. Au cours de la période de six ans allant de 1977 à 1982, seulement 34,5 % des entreprises canadiennes ont payé des impôts pour au moins cinq années fiscales; 22,5 % des firmes ont payé des impôts au cours de trois ou quatre années et 43 % ont payé des impôts dans moins de trois années fiscales[25]. Bien que les pertes puissent être reportées sur sept années subséquentes ou trois années antérieures (indéfiniment dans le cas des industries extractives), cette disposition n'offre qu'une aide limitée à l'entreprise qui accuse des pertes. Le report des déductions est à l'inverse du report des impôts dans le cadre de l'amortissement accéléré : en reportant des pertes à plus tard, une société se trouve en réalité à faire un prêt sans intérêt au gouvernement.

Le gouvernement fédéral a adopté toute une variété de mesures dans le but de permettre aux entreprises affichant des pertes de transférer leurs déductions et crédits excédentaires à d'autres sociétés ou à des particuliers qui sont en mesure de les appliquer à leur revenu imposable.

L'exposé qui précède montre que le fardeau fiscal peut varier considérablement d'une entreprise ou d'un projet d'investissement à l'autre. Le taux d'imposition statutaire est fonction de l'industrie visée et de la taille de l'entreprise. Le crédit d'impôt à l'investissement dépend de l'amortissement accéléré, qui lui-même varie selon la catégorie à laquelle appartient l'élément d'actif. Et la valeur de l'amortissement accéléré en termes d'impôt économisé est à son tour fonction du taux d'impôt statutaire et elle diminue si le taux d'impôt est réduit. Le fardeau fiscal est également influencé par la rentabilité de l'entreprise. Une société doit reporter les avantages qu'elle pourrait tirer des crédits et dégrèvements fiscaux, ou même y renoncer, pour toute année où elle enregistre une perte et n'a pas de revenu imposable. Il n'est pas surprenant, dans les circonstances, de constater que le taux effectif moyen d'impôt sur le revenu des sociétés varie sensiblement d'une industrie à l'autre. Le graphique 2 illustre le taux effectif moyen d'impôt par industrie en 1983. On peut y voir que les taux varient entre 8,7 et 43,4 %. Inutile de dire que le graphique nous montre seulement que les taux effectifs d'imposition peuvent être très variables; il ne permet pas de voir la répartition actuelle du fardeau fiscal parmi les différentes industries.

Taxes sur les produits

Des taxes sur les produits sont perçues à la fois par le gouvernement fédéral et les provinces. Le premier prélève la taxe de vente à la fabrication (TVF), des taxes et des droits d'accise sur l'alcool et le tabac, une taxe sur l'essence et des droits à l'importation. Environ la moitié des recettes du gouvernement fédéral au titre des taxes sur les produits provient de la taxe de vente perçue auprès des manufacturiers, alors qu'un quart provient des droits imposés sur les importations. En 1985, le gouvernement fédéral a récolté une somme de 16,1 milliards de dollars par le biais des diverses taxes sur les produits.

L'assiette de la TVF est le prix de vente des biens produits ou importés au Canada. Plusieurs produits font l'objet d'une exemption. Les biens de production sont exemptés mais leur définition est quelque peu arbitraire, et certains biens d'investissement (par exemple, les ordinateurs, les machines de bureau et les automobiles) sont assujettis à la taxe. Jusqu'à récemment, la TVF était de 7 % sur les matériaux de construction et de 11 % pour la plupart des autres produits. Ces taux ont été relevés de 1 point de pourcentage lors du budget de 1986.

Les plus importantes taxes provinciales sur les produits sont la taxe de vente au détail et les taxes frappant les carburants et les produits du tabac. Les recettes des provinces au titre des taxes de vente et d'accise ont totalisé 19,9 milliards de dollars en 1985. Toutes les provinces à l'exception de l'Alberta prélèvent une taxe de vente au détail. La liste des produits qui sont exemptés de cette taxe diffère d'une province à l'autre. Le taux de la taxe de vente varie également, allant de 5 % en Saskatchewan à 12 % à Terre-Neuve.

Tout comme la TVF, les taxes de vente provinciales s'appliquent à certains biens d'investissement. En outre, le fardeau de la taxe de vente provinciale sur ces biens varie d'une industrie à l'autre, sensiblement de la même façon que dans le cas de la TVF. Au total, les taxes de vente prélevées sur les biens d'investissement représentent un montant qui est loin d'être négligeable – 1,75 milliard de dollars en 1981, dont 54 % a profité au Trésor fédéral et 46 % est allé aux provinces.

L'imposition des industries engagées dans l'exploitation des ressources

Les recettes tirées des ressources sont assujetties non seulement aux impôts fédéral et provincial sur le revenu des sociétés mais aussi à des droits, redevances et autres prélèvements imposés par les provinces et les territoires dans le but de recueillir la rente économique.

Les mesures fédérales

La *Loi de l'impôt sur le revenu* comporte un certain nombre de dispositions qui touchent exclusivement le

secteur des ressources. En vertu de l'une de ces dispositions, les redevances, droits miniers et autres prélèvements au titre des ressources ne sont pas déductibles dans le calcul de l'impôt fédéral. Une autre disposition – liée à la précédente – porte sur la déduction au titre des ressources, qui constitue une mesure compensatoire incomplète en regard de la non déductibilité des redevances et autres droits perçus par les provinces. Ce dégrèvement permet aux entreprises de déduire environ 25 % de leurs bénéfices provenant de l'exploitation des ressources avant les déductions au titre des frais d'exploration et de mise en valeur, de l'épuisement gagné et des intérêts.

La déduction au titre des ressources réduit le montant que l'entreprise peut réclamer en regard de la déduction pour épuisement gagné, en vertu de laquelle une compagnie minière peut déduire de ses revenus imposables jusqu'à 25 % de son revenu net. Au contraire de la déduction au titre des ressources, la déduction pour épuisement gagné ne peut être obtenue qu'en encourant des dépenses admissibles (frais d'exploration et de mise en valeur, coût d'achat des machines et du matériel). Les dépenses d'exploration et de mise en valeur ainsi que les sommes admissibles au titre de l'épuisement gagné qui n'ont pas été réclamées peuvent être reportées indéfiniment. Dans les autres industries, par contre, les déductions dont les entreprises n'ont pas été en mesure de se prévaloir ne peuvent être reportées que pour une période maximum de sept ans.

Un certain nombre de catégories d'amortissement ne s'appliquent qu'au secteur des ressources. Les taux varient entre 30 et 100 %. Les entreprises engagées dans l'exploitation des ressources peuvent également réclamer le crédit d'impôt à l'investissement, dont le taux est fonction de la catégorie d'amortissement de l'élément d'actif et de son emplacement. Ce taux peut varier entre 7 et 20 %.

Certaines dispositions de la loi fédérale de l'impôt sur le revenu touchent exclusivement l'industrie du pétrole et du gaz. L'Accord de l'Ouest intervenu en mars 1985 entre le gouvernement fédéral et les provinces de l'Ouest productrices de pétrole, ainsi que la nouvelle politique énergétique concernant les régions éloignées, adoptée en octobre 1985, ont eu pour effet de supprimer la plupart des impôts et stimulants mis en œuvre dans le cadre du Programme énergétique national. Les paiements au titre des encouragements pétroliers, qui vinrent se substituer aux déductions pour épuisement, furent abolis en mars 1986 (les engagements en cours devant être respectés jusqu'à la fin de 1987). Ces paiements ont été remplacés par deux crédits : 1) un crédit au titre des redevances équivalant à 25 % des coûts d'exploration jusqu'à concurrence de 5 millions de dollars (par forage) encourus dans des régions éloignées (ce crédit peut être réclamé en compensation des redevances à payer dans la région en question); et 2) un crédit d'impôt à l'exploration de 25 %, partiellement remboursable (à 40 %); ce crédit s'applique partout au Canada en regard des frais d'exploration qui dépassent 5 millions de dollars par forage.

Les mesures provinciales

Le revenu imposable au palier fédéral d'une entreprise d'exploitation des ressources est également assujetti à l'impôt provincial sur le revenu, à un taux effectif qui varie entre 8 et 11 %, selon la province. En plus de l'impôt sur le revenu des sociétés, les provinces prélèvent aussi diverses taxes et redevances spéciales en regard des ressources qui sont de propriété provinciale.

Les impôts miniers varient sensiblement d'une province à l'autre. En Ontario, les recettes tirées de l'exploitation minière sont soumises à un barème de taux progressif; le taux moyen varie entre zéro et 22 %, alors que le taux marginal varie entre zéro et 30 %. Le Québec perçoit une taxe minière équivalant à 18 % des bénéfices, mais les entreprises ont droit à un crédit d'impôt de 90 000 $ qui peut être reporté sur les années subséquentes.

Le Manitoba et la Colombie-Britannique prélèvent un impôt minier dont le taux est de 18 et de 17,5 %, respectivement. En Colombie-Britannique, toutefois, aucun impôt n'est exigible sur les premiers 50 000 $ de revenu. Les déductions qui sont en vigueur au Québec et en Ontario existent également au Manitoba et en Colombie-Britannique.

Le Nouveau-Brunswick perçoit un impôt minier à deux volets qui se compose d'une redevance de 2 % et d'une taxe de 16 % sur les bénéfices en sus de 100 000 $. Terre-Neuve impose une taxe de 16 % sur les revenus miniers. La Saskatchewan perçoit une redevance à un taux progressif sur l'uranium ainsi qu'une taxe sur les réserves de potasse dont les détails sont négociés avec chaque entreprise. Enfin, les Territoires perçoivent des redevances selon une échelle progressive, après déduction de certains coûts.

Au cours des années 60 et au début des années 70, les provinces percevaient des redevances sur le pétrole et le gaz qui variaient entre 12,5 et 16,7 % de la valeur de la production. En 1974, les provinces productrices adoptèrent un système de redevances progressives qui se traduit par des taux marginaux de redevances allant de 40 à 50 % pour le pétrole et le gaz tirés de sources classiques et de 30 à 40 % pour le pétrole et le gaz provenant des

nouveaux gisements. Les taux de redevances moyens se situent présentement aux environs de 13 %.

L'impôt foncier

L'impôt foncier constitue la principale source autonome de recettes pour les administrations municipales. Au cours des années récentes, cet impôt a fourni environ 40 % des recettes totales des municipalités au Canada (en comptant les transferts provenant des gouvernements provinciaux). L'importance de la taxe foncière ne doit pas être sous-estimée; en 1985, elle a produit des recettes de 14,7 milliards de dollars, ce qui représente 9,3 % de l'ensemble des revenus de tous les paliers de gouvernement. En 1980, environ 45 % des impôts fonciers ont été perçus sur des propriétés de type propriétaire-occupant, le reste ayant été versé par l'industrie.

Le taux de l'impôt foncier est déterminé par deux facteurs : la proportion des dépenses municipales qui ne pourra être financée par d'autres sources et le montant de l'évaluation de l'assiette fiscale foncière. L'assiette fiscale correspond à l'évaluation des diverses catégories de propriétés, lesquelles comprennent habituellement les immeubles industriels et commerciaux, les immeubles résidentiels unifamiliaux ou à logements multiples, les terres agricoles et les terrains non mis en valeur. Les immeubles et terrains appartenant aux gouvernements, aux institutions religieuses ou aux établissements d'enseignement ne sont pas assujettis à l'impôt foncier. Dans certaines provinces, l'assiette fiscale applicable aux propriétés commerciales peut inclure la machinerie et le matériel.

La base de l'évaluation immobilière est, dans la plupart des cas, la valeur en capital de la propriété. L'évaluation aux fins de l'impôt foncier est généralement bien inférieure à la valeur marchande. Selon des enquêtes effectuées en 1978, les immeubles résidentiels étaient évalués en moyenne à une valeur variant entre 20 et 30 % de leur valeur marchande, les immeubles commerciaux à un pourcentage variant de 20 à 50 %, et les immeubles industriels à environ 50 % de leur valeur marchande.

Le régime d'imposition foncière est complexe, les gouvernements provinciaux et municipaux étant tous deux impliqués dans l'administration de cet impôt. En plus de 10 gouvernements provinciaux, on compte au Canada plus de 4 700 administrations municipales. Dans la plupart des cas, l'évaluation foncière a été centralisée au niveau provincial, mais chaque municipalité est libre de fixer le taux d'imposition qui s'applique aux propriétés situées sur son territoire.

Dans le passé, lorsque l'évaluation foncière relevait de la responsabilité des municipalités, plusieurs administrations locales se servaient de l'impôt foncier comme instrument de politique industrielle en sous-évaluant les immeubles non résidentiels. Certaines provinces octroyaient des subventions spéciales aux municipalités où l'évaluation était faible, les incitant à sous-évaluer davantage les propriétés non résidentielles. La centralisation de l'évaluation foncière au niveau provincial, qui visait à favoriser une certaine uniformité dans la procédure d'évaluation, a essentiellement mis fin à ces pratiques. Toutefois, les méthodes et les cycles d'évaluation varient encore d'une province à l'autre.

Plusieurs provinces permettent aux municipalités d'appliquer des taux d'impôt différents selon les diverses catégories de propriétés. Par exemple, les immeubles commerciaux et industriels sont souvent taxés à un taux statutaire plus élevé que les immeubles résidentiels. La charge fiscale totale est calculée en multipliant le montant de l'évaluation par le taux d'impôt en vigueur. Comme les taux d'imposition sont fixés à l'échelon local, les taux moyens effectifs de l'impôt foncier (correspondant au rapport entre le montant effectivement payé au titre de l'impôt foncier et la valeur marchande de la propriété) varient considérablement entre les municipalités.

Outre l'impôt foncier sur les propriétés non résidentielles, la plupart des administrations locales prélèvent aussi une taxe d'affaires, qui est habituellement assumée par celui qui occupe l'immeuble plutôt que par le propriétaire. À plusieurs endroits, cette taxe est basée sur l'évaluation de l'immeuble et elle ne constitue qu'un prolongement de l'impôt foncier. Toutefois, certaines municipalités utilisent une autre base pour calculer la taxe d'affaires, notamment la valeur de la machinerie, la valeur locative, la superficie de l'immeuble qui est consacrée à des activités commerciales, ou encore la capacité d'entreposage. Une telle taxe est perçue dans toutes les provinces sauf à l'Île-du-Prince-Édouard, et elle est obligatoire à Terre-Neuve, en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick, en Ontario et en Saskatchewan. La taxe d'affaires a représenté environ 5 % des recettes des administrations locales en 1980.

Appendice C

Rapports sur la réforme fiscale au Canada

	Ministère fédéral des Finances *Documents budgétaires*, 1986 : lignes directrices pour la réforme fiscale	Rapport du Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national	Rapport du Conseil économique du Canada
Objectifs de chacun des rapports	Créer un environnement qui ait pour effet de favoriser davantage les activités économiques productives et de renforcer la justice sociale. Élaborer un système fiscal qui permette de donner à la nation une source de recettes stable pour financer les services publics essentiels.	Élaborer un cadre de politique fiscale pour le Canada et des recommandations touchant les politiques dans ce domaine.	Apporter une contribution aux propositions envisagées par le gouvernement fédéral en matière de réforme fiscale. L'analyse porte sur tous les niveaux de gouvernement et sur tous les principaux modes de taxation des revenus, des ventes et de la propriété.
Critères pour la réforme fiscale	Équité, simplicité, observance de la loi, équilibre, stabilité, compétitivité internationale, croissance économique, priorités du Canada, mise en œuvre graduelle et consultation.	Le système fiscal doit éviter de fausser le jeu normal des forces du marché en ce qui concerne la rémunération du capital et de la main-d'œuvre, ainsi que l'affectation des ressources au sein de l'économie. Le système fiscal doit être équitable et sensible aux réalités sociales tout en favorisant un environnement dans lequel les Canadiens peuvent profiter au maximum des possibilités et des stimulants qui leur permettraient de se développer et de prospérer. Le système fiscal doit être conçu de manière à être administré avec efficience et appliqué de façon cohérente, pour que le public puisse facilement le comprendre et s'y conformer.	Les critères sont l'efficience, l'équité, la simplicité, la stabilité dans le temps et l'imputabilité des gouvernements dans une société démocratique.
Effet sur les recettes	Décrit pour chaque mesure.	Neutre.	Neutre.

	Ministère fédéral des Finances *Documents budgétaires*, 1986 : lignes directrices pour la réforme fiscale	Rapport du Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national	Rapport du Conseil économique du Canada
Base de la réforme	Élément clé d'un programme de renouveau économique axé sur un meilleur cadre de la croissance et une plus grande indépendance pour les Canadiens.	Les changements à la fiscalité devraient s'inscrire dans un cadre de politique clair et cohérent où sont précisés les hypothèses clés et les objectifs qui permettent par la suite de guider les choix et les décisions en matière de politiques.	La principale avenue d'amélioration en ce qui concerne l'imposition de l'épargne et de l'investissement est de fonder la réforme sur un ensemble restreint de thèmes clairs et cohérents.
Impôt sur le revenu des particuliers			
Assiette fiscale	Accroissement de l'assiette fiscale des particuliers par le biais de l'introduction d'un impôt minimum à compter de 1986.	La fiscalité directe devrait continuer à être basée sur le « revenu » mais il devrait y avoir un mouvement significatif vers la fiscalité axée sur les dépenses par un plus grand recours aux régimes de report de l'épargne et aux impôts sur les transactions.	Assiette fiscale axée sur le revenu viager.
Structure de progressivité	Accroissement de la progressivité par l'introduction d'un crédit remboursable au titre de la taxe de vente pour les personnes et les familles à faible revenu.	L'impôt sur le revenu des particuliers devrait être progressif mais les taux marginaux supérieurs devraient être fixés au niveau le plus bas possible.	Les mesures proposées auraient une incidence globale légèrement plus progressive que les dispositions fiscales actuelles.
Traitement des gains de capital		On pourrait envisager sérieusement d'éliminer l'exemption actuelle pour les gains de capital et considérer ces gains comme un revenu dans l'assiette fiscale.	Pour simplifier le système fiscal et assurer un traitement égal des différentes formes de revenu du capital dans le cadre ou à l'extérieur de régimes enregistrés, les gains de capital devraient être inclus pleinement dans le revenu imposable, sauf dans le cas du gain de capital provenant de la vente de la résidence principale, qui devrait continuer à être complètement exclu.
Étalement du revenu		Le régime d'impôt des particuliers devrait être neutre quant au moment de la réception	L'adoption d'un impôt sur le revenu viager des particuliers offrirait beaucoup de possibi-

	Ministère fédéral des Finances *Documents budgétaires*, 1986 : lignes directrices pour la réforme fiscale	Rapport du Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national	Rapport du Conseil économique du Canada
		d'un revenu. Un système efficace d'étalement du revenu devrait être mis en place.	lités pour permettre aux contribuables d'étaler eux-mêmes leur revenu.
Correction pour tenir compte de l'inflation		Indexation des paliers d'imposition et des exemptions.	Indexation complète des paliers d'imposition des particuliers, des déductions et des exemptions.
Impôt sur le revenu des sociétés			
Assiette fiscale		Pour le moment, assiette fondée sur le revenu des sociétés. Principe de l'assiette fondée sur les soldes de trésorerie nécessite une étude plus poussée. Assiette fondée sur les dépenses des sociétés ne constitue pas une solution viable.	Assiette fondée sur le revenu des sociétés. Principe de l'assiette axée sur les mouvements de trésorerie ne constitue pas une solution souhaitable étant donné que nos principaux partenaires commerciaux ont une assiette fondée sur les recettes.
Crédit d'impôt à l'investissement	Les crédits généraux d'impôt à l'investissement de 7 et de 10 %, ainsi que le crédit de 7 % pour les immobilisations et le matériel de transport, seraient éliminés graduellement d'ici 1989. Les crédits d'impôt applicables aux investissements dans certains domaines particuliers ne seraient pas touchés.	Élimination graduelle du crédit d'impôt à l'investissement, telle que prévue dans le budget de 1986.	Élimination graduelle du crédit d'impôt à l'investissement, telle que prévue dans le budget de 1986.
Déductions pour amortissement		Déductions pour fins d'amortissement retenues avec certaines possibilités d'accélération pour compenser les effets de l'inflation.	Déductions pour fins d'amortissement basées sur la dépréciation économique avec ajustement pour l'inflation.
Correction pour l'inflation	Abandonner l'indexation en éliminant la déduction en regard des stocks.	Correction discrétionnaire pour tenir compte des effets de l'inflation.	Correction discrétionnaire lorsque l'inflation est inférieure à 5 %. Pleine indexation lorsque l'inflation est supérieure à 5 %.

	Ministère fédéral des Finances *Documents budgétaires*, 1986 : lignes directrices pour la réforme fiscale	Rapport du Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national	Rapport du Conseil économique du Canada
Taux d'impôt statutaires des sociétés	En 1989, le barème prévu des taux serait le suivant : Entreprises manufacturières 36 % Autres entreprises 43 % Petites entreprises manufacturières 18 % Autres petites entreprises 23 % Ces taux tiennent compte d'un abattement accordé aux provinces de 10 points de pourcentage.	Taux combiné fédéral et provincial de 35 % pour toutes les entreprises.	Grandes entreprises 33,3 % Petites entreprises 25,0 % Ces taux tiennent compte d'un abattement accordé aux provinces de 8-1/3 points de pourcentage.
Compensation des pertes		Les dispositions sur le transfert des pertes entre les entreprises qui sont membres d'un même groupe de sociétés seraient plus étendues. Possibilité pour les petites entreprises constituées en sociétés d'être considérées comme des sociétés en nom collectif pour les fins de l'impôt.	Pour fins d'impôt, report sans restriction des pertes sur les années futures, avec les intérêts.
Intégration des impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés	Réduire le crédit d'impôt pour dividendes de 50 à 33,3 % à partir de 1987.	Intégration complète en maintenant le crédit d'impôt pour dividendes à 50 %.	Favorise une réduction du crédit d'impôt pour dividendes à 33,3 %.
Impôts indirects			
Assiette fiscale	Augmentation de 1 point de pourcentage de la plupart des taux de la taxe de vente fédérale. Augmentation de certaines taxes et de certains droits spécifiques.	Favorise une taxe sur les transactions en remplacement des taxes de vente fédérale et provinciales et des autres impôts. Il ne devrait y avoir aucune augmentation des coûts des facteurs de production.	Favorise une taxe sur les transactions ou une taxe sur la valeur ajoutée – en exemptant les facteurs de production – pour remplacer la taxe de vente au niveau de la fabrication; le moins possible d'exceptions quant aux biens et services de consommation, ainsi que des taux uniformes. Exemption des biens de

	Ministère fédéral des Finances *Documents budgétaires*, 1986 : lignes directrices pour la réforme fiscale	Rapport du Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national	Rapport du Conseil économique du Canada
		La taxe sur les transactions devrait avoir une assiette très étendue ainsi qu'un taux uniforme.	capital de l'assiette de la taxe de vente provinciale.
Taxe foncière			Le fardeau de la taxe foncière supporté par les entreprises devrait être réexaminé.

Appendice D

Taux marginaux d'impôt effectifs[1], Canada, 1985

En pourcentage

	Ensemble des impôts				Impôt sur le revenu des sociétés (à l'exclusion des taxes de vente et des impôts fonciers)	Impôt sur le revenu des particuliers
	Total	À l'exclusion des taxes de vente	À l'exclusion des impôts fonciers	À l'exclusion des taxes de vente et des impôts fonciers		
Industrie						
Construction	51,96	43,71	45,08	36,82	9,22	33,28
Transports	44,00	41,76	38,86	36,63	13,38	28,06
Entreposage	39,46	37,55	34,41	32,50	4,13	30,65
Communications	49,45	42,41	45,11	38,07	13,25	30,73
Distribution du gaz	43,78	43,36	40,95	40,53	16,98	28,94
Commerce	41,95	39,14	36,66	33,85	6,20	30,76
Services commerciaux	48,53	35,76	41,36	28,59	–0,48	32,21
Fabrication	29,26	26,02	25,88	22,64	–2,99	25,66
Élément d'actif						
Machinerie	26,35	16,03	26,35	16,03	–12,23	26,17
Bâtiments	49,55	49,55	36,79	36,79	12,29	30,19
Stocks	43,12	43,12	43,12	43,12	19,04	29,74
Mode de financement						
Emprunts	19,39	14,07	13,94	8,62	–40,59	35,97
Émissions de nouvelles actions	51,69	48,16	47,97	44,43	33,22	17,70
Bénéfices non répartis	51,09	47,36	47,19	43,46	33,39	16,51
Propriétaire						
Ménages	43,85	39,72	39,56	35,43	4,44	33,88
Institutions non imposables	10,94	5,51	5,35	–0,08	–0,08	0,00
Compagnies d'assurance	1,38	–4,59	–4,78	–10,75	–8,84	–1,68
Taux d'impôt global	38,31	33,96	33,80	29,44	3,45	28,13
Écart de rendement attribuable à la fiscalité	3,83	3,40	3,38	2,94	0,34	2,41
Écart type pondéré	27,32	29,41	26,61	28,06	41,29	19,51

1 Le taux marginal d'impôt effectif se définit comme étant le taux d'impôt à acquitter, exprimé en pourcentage du taux de rendement avant impôt sur un investissement dont le rendement est tout juste suffisant pour en couvrir les coûts.

SOURCE M. J. Daly, J. Jung et T. Schweitzer, « Toward a neutral capital income tax system », *Canadian Tax Journal*, tableau 8 (à paraître).

Notes

1 Organisation de coopération et de développement économiques, *Perspectives économiques*, vol. 38, Paris, OCDE, décembre 1985, pp. 8-9.

2 Charles E. McLure, Jr., « Rationalizing the corporate income tax: The recent U.S. proposals », communication reproduite dans le compte rendu de la 37e conférence de la Fondation canadienne d'études fiscales, tenue à Québec, du 18 au 20 novembre 1985, p. 6:3.

3 Richard A. Musgrave et Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, 4e édition, New York, McGraw-Hill Book Company, 1984, p. 225.

4 Revenu Canada, lettre de F. H. Hostetter, directeur, division des Services statistiques, Ottawa, le 26 novembre 1986.

5 Charles E. McLure, Jr., « The recent U.S. proposals », p. 6:7.

6 Walter Hettich et Stanley Winer, « Tax reform in an economic model of political choice », document préparé pour la TRED Conference on the Political Economy of Tax Change, Ottawa, Université Carleton, août 1984.

7 R. D. Brown, « International tax planning », *Canadian Tax Journal*, vol. 32, n° 3, mai 1984, p. 564

8 Glenn P. Jenkins, « The impact of inflation on corporate taxes and the cash flows of business », Document n° 286, Conseil économique du Canada, Ottawa, septembre 1985.

9 Bien sûr, il y a des raisons administratives pour inclure les matériaux de construction et les articles manufacturés dans l'assiette de la taxe de vente, car il est pratiquement impossible de faire la distinction – au point de vente – entre les biens vendus pour des fins de production et ceux destinés à l'usage des consommateurs.

10 Fondé sur le modèle employé dans l'ouvrage de Michael Daly, Jack Jung et Thomas Schweitzer, « Towards a neutral capital income tax system », Ottawa, Conseil économique du Canada (à paraître); publié également dans le *Canadian Tax Journal*, vol. 34, n° 6, novembre-décembre 1986.

11 Nous ne voulons pas parler ici de l'imposition des transferts nets de richesse. Il s'agit là d'une autre question. La suppression des impôts sur les successions dans la province de Québec dans le cadre d'un récent budget signifie que les transferts directs de richesse ne sont plus taxés au Canada. Nous n'avons envisagé aucun changement à ce régime.

12 Dans le traitement des épargnes enregistrées, le revenu viager imposable au cours d'une année donnée est égal à la différence entre le revenu annuel imposable ajusté pour tenir compte de la perte de pouvoir d'achat de l'ensemble de la richesse monétaire attribuable à l'inflation et le changement net dans la richesse du contribuable en termes réels. Le changement dans la richesse réelle nette est égal au changement dans la richesse nette nominale moins la perte de pouvoir d'achat du stock de richesse en cours en raison de l'inflation. Cette perte de pouvoir d'achat correspond exactement à l'ajustement au titre de l'inflation qui doit être soustrait lors du calcul du revenu annuel imposable ajusté en fonction de l'indexation du revenu du capital. Par conséquent, le revenu réel du capital ajusté pour tenir compte de l'inflation moins la variation dans la richesse réelle est égal au revenu du capital non ajusté pour l'inflation moins le changement dans la richesse nominale nette, et il n'est donc pas nécessaire d'indexer la portion « capital » de l'assiette fiscale.

13 R. Boadway, N. Bruce et C. M. Beach, « La fiscalité et l'épargne au Canada », une Analyse technique préparée pour le Conseil économique du Canada (à paraître).

14 D. Gauthier, « Taxation and life cycle savings behaviour in a small open economy », Document n° 306, Conseil économique du Canada, Ottawa, juin 1986.

15 Si une grande part des nouveaux investissements faits par les filiales canadiennes de sociétés étrangères sont financés à même les bénéfices qu'elles réalisent au Canada, la suppression de la déduction pour les frais d'intérêt dans le cadre d'un impôt sur les soldes de trésorerie pourrait n'avoir qu'une incidence très limitée sur les investissements étrangers au Canada.

16 Ministère des Finances, *Documents budgétaires*, Ottawa, 1986.

17 Conseil économique du Canada, *Interconnexions – Une stratégie énergétique pour demain*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, pp. 158-159 et 161-162.

18 La déduction pour amortissement aux fins de l'impôt est fondée sur le coût d'origine plutôt que sur le coût de remplacement. Lorsque l'inflation diminue la valeur réelle de ces déductions nominales fixes, elle tend à faire monter le taux marginal effectif d'impôt de l'entreprise sur les biens en capital dépréciables tels que la machinerie et les bâtiments. En outre, l'inflation tend à accroître la valeur nominale des stocks. Comme les entreprises doivent employer la méthode de l'épuisement successif (FIFO) dans la comptabilité des stocks pour les fins de l'impôt, la différence entre le prix de vente courant et le coût d'acquisition du stock à une certaine époque dans le passé représente un bénéfice imposable. L'inflation tend ainsi à faire augmenter les bénéfices nominaux imposables et, par le fait même, les taux marginaux effectifs d'imposition des entreprises. À titre de compensation partielle pour cet effet de l'inflation, les entreprises s'étaient vues accorder une déduction de 3 % au titre des stocks. Cette déduction a cependant été supprimée dans le cadre du budget fédéral de février 1986.

Par ailleurs, les versements d'intérêt nominaux comportent un élément de remboursement du principal du prêt. L'inflation tend à faire monter les taux d'intérêt et, partant, les déductions au titre des intérêts; elle contribue donc à diminuer les impôts versés par l'entreprise sur les investissements financés par voie d'emprunt. Par conséquent, pour une entreprise, cette forme de financement fournit une certaine protection contre les effets de l'inflation. Mais l'inflation tend également à gonfler les gains nominaux au titre des intérêts, ce qui se traduit souvent par des impôts personnels plus élevés. Cette dernière tendance ne suffit toutefois pas à neutraliser entièrement la première; selon nos calculs, le taux marginal d'impôt des particuliers sur les revenus provenant d'intérêts est en moyenne de 27 %, alors que les taux d'impôt statutaires des sociétés varient entre 32,4 et 48,1 %. Il s'ensuit que l'inflation réduit encore plus le taux marginal effectif d'impôt sur les investissements financés par voie d'emprunt relativement au taux qui s'applique aux investissements financés par le biais des bénéfices non répartis ou par l'émission de nouvelles actions, ce qui contribue à favoriser encore davantage le recours à la dette pour financer les investissements.

19 Voir *Report of the Ontario Committee on Inflation Accounting*, juin 1977, pp. 68-71.

20 Il en est ainsi parce que le crédit d'impôt pour dividendes s'appuie sur le raisonnement que les bénéfices distribués sous forme de dividendes ont déjà été imposés au niveau de l'entreprise à un taux d'au moins 33,33 %. Le secteur des entreprises est, dans l'ensemble, taxé à un niveau sensiblement inférieur (26,5 % en 1983, par exemple) en raison de l'existence de divers crédits, dégrèvements et déductions. Puisque les réformes que nous proposons à la fiscalité des entreprises visent à une certaine neutralité en regard des recettes – de telle manière que le taux d'imposition moyen des entreprises ne varie pas sensiblement à long terme – il s'ensuit que le crédit d'impôt pour dividendes devrait refléter un taux d'imposition effectif des entreprises de 25 % plutôt que de 33,33 %. Le crédit d'impôt pour dividendes devrait donc être fixé à 33,33 % plutôt qu'à 50 %.

21 Pour les actionnaires dont le taux marginal d'imposition est de 42 %, les dividendes reçus seraient imposés à un taux effectif de 23 % une fois pris en compte le crédit d'impôt pour dividendes, alors que les gains en capital seraient imposés à un taux effectif actualisé d'environ 26 % dans l'hypothèse où les actions auraient été détenues pour une période de 10 ans. La suppression de la différence entre les taux effectifs d'imposition des dividendes et des gains en capital réduirait évidemment l'écart qui existe dans le taux effectif d'impôt qui s'applique aux investissements financés par le biais des bénéfices non distribués ou l'émission de nouvelles actions et éliminerait l'élément d'incitation fiscal à convertir les dividendes en gains de capital. Cela contribuerait aussi à simplifier considérablement le code fiscal en rendant inutile plusieurs articles de la présente *Loi de l'impôt sur le revenu*.

22 Ministère des Finances, *Le régime fiscal des sociétés – Un axe de changement*, Ottawa, ministère des Finances, 1985.

23 Conseil économique du Canada, *Interconnexions*, pp. 148-149.

24 La déduction fédérale au titre des ressources équivaut environ à 25 % des recettes brutes. Le gouvernement fédéral pourrait donc permettre la déduction de toutes les redevances provinciales, impôts miniers et autres versements au titre des ressources qui ne sont présentement pas déductibles, jusqu'à concurrence de 25 % des recettes brutes. Les montants en sus de 25 % ne seraient déductibles qu'en partie. La déduction fédérale relative aux ressources pourrait alors être supprimée.

25 La fréquence des pertes peut être en partie attribuable à la discrétion dont dispose le contribuable canadien quant au moment où il peut se prévaloir de la déduction pour amortissement et du crédit d'impôt à l'investissement en vertu des dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Cette flexibilité a pour effet d'accroître l'efficacité des éléments d'incitation fiscale contenus dans le système canadien et de réduire le fardeau fiscal aux États-Unis des filiales canadiennes d'entreprises détenues par des intérêts américains.

Équipe de recherche

D. Sewell, directeur

E. Cloutier
M. Daly
S. Damus
D. Gauthier
P. Mercier
T. Schweitzer

D. Murphy, secrétaire

Le Conseil désire également souligner la contribution de R. A. Jenness, conseiller principal.